

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

JÚLIA NAVARRO PERIOTO

A participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores:  
um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do  
Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo

Ribeirão Preto

2016



JÚLIA NAVARRO PERIOTO

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO E REVISÃO  
DOS PLANOS DIRETORES: UM ESTUDO SOBRE A  
ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DA SEGUNDA REVISÃO  
DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO,  
SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Original.

Área de concentração Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO  
RIBEIRÃO PRETO

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P441p Perioto, Júlia Navarro  
A participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo / Júlia Navarro Perioto; orientador Gustavo Assed Ferreira. -- Ribeirão Preto, 2016.  
124 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2016.

1. PLANO DIRETOR. 2. PARTICIPAÇÃO POPULAR. 3. REFORMA URBANA. 4. DIREITO À CIDADE. 5. RIBEIRÃO PRETO. I. Ferreira, Gustavo Assed, orient. II. Título

PERIOTO, Júlia Navarro. *A participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores*: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



"Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:  
Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.  
A iniciativa rápida, a reflexão longa,  
A paciência fria e a infinita perseverança,  
A compreensão do caso particular e a compreensão  
do conjunto,  
Apenas as lições da realidade podem nos ensinar  
como transformar a realidade."

Bertolt Brecht



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Professor Gustavo Assed Ferreira, pela confiança, por todo o incentivo, por ser tão acessível sempre e por todos os momentos de convivência durante este curso. Seu apoio foi fundamental para a realização deste trabalho.

Agradeço também aos professores Paulo Eduardo Alves da Silva, Fabiana Severi, Maria de Lourdes Zuquim, Raquel Rolnik e Maria Cristina da Silva Leme, pela oportunidade de cursar suas disciplinas e pelas suas preciosas contribuições a este trabalho.

À Professora Fabiana e ao Professor Thiago Marrara, agradeço pela a oportunidade de tê-los na minha banca de qualificação e por suas considerações ali expostas que em muito contribuíram para este trabalho.

Também agradeço à Professora Maria Hemilia Fonseca, que sempre me recebeu com toda atenção e generosidade.

Agradeço a todos os funcionários e funcionárias da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto.

Agradeço, ainda, a todas as pessoas que me receberam em seus lares e locais de trabalho para a realização das entrevistas. Sem vocês, este trabalho não seria possível.

A todos os funcionários e funcionárias do Departamento de Urbanismo da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública por terem sido tão abertos à minha presença em seu local de trabalho e por serem tão gentis. Também agradeço aos funcionários da Câmara dos Vereadores, em especial ao Marcelo e à Raquel, funcionários da Coordenadoria Jurídica Câmara dos Vereadores, à Elaine e Adriana do Serviço de Microfilmagem, muito obrigada.

Às amigas e amigos que fiz na FDRP, tanto os do Programa de Pós Graduação, quanto ao pessoal do NAJURP e da graduação, agradeço de coração por todos os momentos compartilhados nestes dois anos tão turbulentos da história do nosso país. Muito obrigada por dividirem comigo angústias, sonhos, aprendizados e bons momentos que levarei por toda minha vida.

À Elisa Lucena, muito obrigada pela nossa amizade, viagens e boas conversas ao longo deste curso.

Também agradeço a todos meus amigos e amigas que me ajudam a questionar a realidade e que vivem me inspirando constantemente.

Ao Brendan agradeço por nossos intercâmbios de cultura e afeto. Obrigada por me encorajar sempre.

À Andreia, pela a companhia do dia a dia.

Ao Lucas, por ser meu irmão e melhor amigo.

Por fim, mas só para dar mais destaque a eles, todo o agradecimento do mundo aos meus pais: Vera Lúcia Navarro e Nelson Wanderley Periotto, pela minha vida, pelo nosso lar e por todo amor e cuidado que existe aqui. Quando pequena gostava de pegar suas teses e dissertações e ficar lá olhando meu nome escrito nos agradecimentos. Espero, agora, poder retribuir.

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo conhecer o processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto a fim de desvendar de que forma o Poder Executivo garantiu a participação popular neste processo e quais foram as percepções de alguns dos atores nele envolvidos. A pesquisa de caráter qualitativo foi realizada em duas etapas. A primeira, de caráter documental, foi realizada junto à Secretaria de Planejamento e Gestão Pública – SEPLAN do município de Ribeirão Preto; ao Conselho Municipal de Urbanismo (COMUR); à Câmara Municipal de Ribeirão Preto e ao Ministério Público do Estado de São Paulo onde foram consultados documentos referentes à participação popular nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto. A segunda etapa se deu através de entrevistas realizadas com diferentes atores participantes do processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto. Observamos através dos documentos e relatos acerca do segundo processo de revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto, que, desconsiderando etapas como a leitura participativa e ações de capacitação, e com descompassos na coordenação compartilhada do processo, a revisão foi encarada pelo Poder Público como mero requisito formal, sem a garantia da diversidade e sem a devida transparência e publicidade sobre os atos praticados.



## **ABSTRACT**

This research aims to examine the process of drafting the draft bill of the second revision of the Master Plan of the city of Ribeirão Preto in order to unveil how the Municipal Executive Branch ensured public participation in this process and what were the perceptions of some the actors involved in it. The qualitative research was conducted in two stages. The first, based on desk research, was conducted along the Department of Planning and Public Management - SEPLAN of Ribeirão Preto; the Municipal Council of Urban Planning (COMUR); the City Council of the City of Ribeirão Preto and the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo, where documents related to public participation in the drafting and revision of the Master Plan of Ribeirão Preto were consulted. The second stage was made through interviews with different actors involved in the drafting process of the bill of the second revision of the Master Plan of the city of Ribeirão Preto. We could observe through the documents and reports about the second review process of the Master Plan of Ribeirão Preto that, disregarding steps as participatory reading and training activities, and with lags in the shared coordination of the process, the review was conducted by the Government as a mere formal requirement, without the guarantee of diversity and without proper transparency and publicity of the acts performed.



## **LISTA DE ABREVIACÕES**

AARP Associação dos Advogados de Ribeirão Preto  
ABAGRP Associação Brasileira do Agronegócio da Região de Ribeirão Preto  
ACIRP Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto  
AEEARP Associação de Engenharia e Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto  
AMAJI Associação de Moradores e Amigos do Jardim Itauí  
AMOR Associação dos Moradores de Ribeirânia  
ASAC Associação Amigos do Jardim Canadá  
BNH Banco Nacional da Habitação  
CAU/SP Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo  
CEDHEP Centro de Direitos Humanos e Educação Popular  
CMDM Conselho Municipal dos Direitos da Mulher  
COMDEMA Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente  
COMUR Conselho Municipal de Urbanismo  
ConCidades Conselho das Cidades  
CONPPAC Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto  
FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FIPLAN Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado  
FNUR Fórum Nacional de Reforma Urbana  
IAB Instituto dos Arquitetos do Brasil  
IPEA Instituto de Planejamento Econômico e Social  
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
OAB Ordem dos Advogados do Brasil  
ONG Organização Não Governamental  
PAC Programa de Ação Coordenada  
PUB-SP Plano Urbanístico Básico de São Paulo  
SEPLAN Secretaria de Planejamento e Gestão Pública do Município de Ribeirão Preto  
SERFHAU Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SHRU Seminário de Habitação e Reforma Urbana  
UNIPED/RP União das Pessoas com Deficiência de Ribeirão Preto



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Fluxograma da segunda revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto.	79
Figura 2 – Regras para eleição de representante de segmento no Núcleo Gestor.	86



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Quadro de eleição do Núcleo Gestor.

88



## LISTA DE ENTREVISTADOS

- Entrevistado 1 Ex-funcionária da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública e candidata à representante do segmento “entidades profissionais, acadêmicas e conselhos profissionais” no Núcleo Gestor na segunda revisão do Plano Diretor.
- Entrevistado 2 Advogado representante da 12ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil eleito como suplente no segmento “entidades profissionais, acadêmicas e conselhos profissionais” no Núcleo Gestor.
- Entrevistado 3 Representante da Associação dos Moradores da Ribeirânia (AMOR) eleito como titular no segmento “movimentos sociais” do Núcleo Gestor.
- Entrevistado 4 Representante do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) eleito como titular no segmento “classe empresarial relacionada à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano” no Núcleo Gestor.
- Entrevistado 5 Representante da Associação Pau Brasil eleito como titular no segmento “Organização Não Governamental – ONG – Com atuação na área de desenvolvimento urbano” no Núcleo Gestor.
- Entrevistado 6 Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça Cível – Habitação e Urbanismo.
- Entrevistado 7 Representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) de São Paulo eleito como titular no segmento “entidades profissionais, acadêmicas e conselhos profissionais” no Núcleo Gestor.
- Entrevistada 8 Representante do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo (SASP) eleita como titular no segmento “representantes dos trabalhadores por meio de entidades sindicais” no Núcleo Gestor.
- Entrevistado 9 Sociólogo, ex-assessor técnico na Secretaria de Planejamento e Gestão Pública.
- Entrevistado 10 Candidata à representante da União de Pessoas com Deficiência de Ribeirão Preto à vaga de representante no segmento “Organização Não Governamental – ONG – com atuação na área de desenvolvimento urbano” no Núcleo Gestor.
- Entrevistado 11 Representante da Associação de Moradores do Jardim Aeroporto candidato à vaga de representante no segmento “movimentos sociais” no Núcleo Gestor.
- Entrevistado 12 Representante do Conselho Municipal de Urbanismo (COMUR) no Núcleo Gestor.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	25
1.1 Material e método .....	32
CAPÍTULO 2: Dos planos de melhoramento à nova ordem jurídico-urbanística .....	35
2.1 Os planos de melhoramento e embelezamento .....	35
2.2 A afirmação do urbanismo, os planos técnicos e multidisciplinares e o surgimento dos planos diretores. ....	37
2.3 O período dos “superplanos” .....	40
2.4 Os “planos sem mapas” .....	41
2.5 Os primeiros movimentos pela Reforma Urbana .....	41
2.7 A sociedade se organiza novamente .....	49
2.8 O Plano Diretor na Constituição Federal de 1988.....	52
2.9 A luta do FNRU pelo Estatuto da Cidade .....	53
2.10 O Plano Diretor no Estatuto da Cidade.....	55
CAPÍTULO 3: A participação no processo de construção dos planos diretores .....	59
3.1 Ministério das Cidades .....	60
3.1.1 A metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades .....	61
3.2 Da improbidade administrativa .....	67
CAPÍTULO 4: Apresentação e análise dos dados .....	71
4.1 Breve histórico da elaboração e da primeira revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto .....	71
4.2 A segunda revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto: um projeto que não virou lei ..	77
4.3 A participação popular no ordenamento jurídico do Município de Ribeirão Preto .....	80
4.4 A participação popular na elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto .....	81
4.4.1 Grupo Técnico.....	82
4.4.2 Núcleo Gestor.....	84

4.5 Audiências públicas.....	93
4.6 Reuniões públicas.....	97
4.7 Sobre as propostas apresentadas pela população.....	99
4.8 Demais reuniões .....	100
4.8.1 Reunião Pública e Aberta da 12ª Subseção OAB/SP sobre a revisão do Plano Diretor e a nota técnica expedida por esta entidade .....	101
4.8.2 As reuniões no COMUR.....	103
4.8.3 A questão do Aeroporto Dr. Leite Lopes .....	104
4.9 Publicidade .....	111
CONCLUSÃO .....	113
BIBLIOGRAFIA.....	117

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve por objetivo conhecer o processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto a fim de desvendar de que forma o Poder Executivo garantiu a participação popular neste processo e quais foram as percepções de alguns dos atores nele envolvidos.

A participação popular no planejamento urbano encontra-se institucionalizada no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal Brasileira de 1988, que acolheu os preceitos da democracia representativa e participativa (artigo 1º, parágrafo único) e instituiu a cooperação das associações representativas no planejamento municipal como preceito a ser seguido pelos Municípios (artigo 28, XII). Esta Carta, que apresentou pela primeira vez um capítulo exclusivo à política urbana, também instituiu o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigo 40).

Em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores tornou-se obrigatória. Assim, os Poderes Executivo e Legislativo Municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a população nos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores, bem como a publicidade e o acesso às informações produzidas, sob pena de improbidade do chefe do Poder Executivo em caso de não observância destas obrigações (artigo 40, parágrafo 4º e 51, VI, Estatuto da Cidade).

O Ministério das Cidades, criado em 2003, e o Conselho das Cidades (ConCidades), formado em 2004, desenvolveram ações no sentido de informar e orientar o processo participativo de elaboração e revisão dos Planos Diretores. O Ministério das Cidades realizou campanhas para divulgação do Estatuto da Cidade, já o ConCidades expediu diversas resoluções buscando orientar a aplicação das normas contidas naquela lei. Tomadas em conjunto, as orientações dessas duas entidades acerca da elaboração dos Planos Diretores buscam a realização de um processo participativo em que se garanta a diversidade, a capacitação de lideranças comunitárias, movimentos sociais e profissionais especializados, o efetivo compartilhamento da coordenação do processo, a transparência e a publicidade do processo.

O Município de Ribeirão Preto promulgou seu primeiro Plano Diretor pós Constituição Federal de 1988 em 1995. Em 2001, meses após a promulgação do Estatuto da Cidade, seu conteúdo foi revisto buscando “adequar seus conceitos” às normas contidas na nova Lei Federal.

Assim, a revisão de 2013 foi o primeiro momento de discussão acerca do Plano Diretor após maiores especificações do Ministério das Cidades quanto ao processo participativo.

A questão central a ser debatida é: de que forma essa participação foi garantida pelo Poder Executivo do Município de Ribeirão Preto na segunda revisão do seu Plano Diretor?

Antes de respondermos a esta questão, buscamos demonstrar no capítulo a seguir que a institucionalização da política urbana e seus instrumentos, bem como a garantia legal da participação popular no planejamento urbano, não se tratam de privilégios “concedidos” pelo Poder Público. Pelo contrário, são fruto do empenho de diversos profissionais e movimentos populares que, durante anos, trabalharam pela construção do ordenamento jurídico que temos hoje a fim de garantir meios para melhorar as precárias condições de vida nas cidades brasileiras, decorrentes, dentre outros fatores, de reiteradas práticas excludentes e elitistas de ordenação do território ao longo de nossa história.

Os movimentos sociais brasileiros pela Reforma Urbana do final do século XX buscavam a institucionalização de instrumentos que garantissem a função social da propriedade urbana e da cidade, bem como a inclusão do povo nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades.

Fernandes (2007) aborda a questão da institucionalização desses novos direitos relacionados à questão urbana em alguns países da América Latina no final do século XX referindo-se a eles como uma “nova ordem jurídico-urbanística” baseada na ideia do direito à cidade. Segundo o autor

os principais direitos coletivos entrelaçados que têm sido gradualmente expressos através desta nova ordem são: o direito ao planejamento urbano; o direito social à moradia; o direito à preservação do meio ambiente; o direito à captura da mais-valia; e o direito à regularização dos assentamentos informais. O outro princípio estrutural dessa nova ordem jurídico-urbanística é a indivisibilidade do direito urbanístico e da gestão urbana. Este princípio foi expresso através de três processos integrados de reformas jurídico-políticas, nomeadamente a renovação da democracia representativa, por meio do reconhecimento do direito coletivo a uma ampla participação na gestão urbana, especialmente a nível local; a descentralização dos processos de tomada de decisão, não apenas através do reforço das relações governamentais e intergovernamentais locais, mas também através do confronto da questão metropolitana e da necessidade de articulação

intergovernamental de modo a superar escala dos problemas urbanos, sociais e ambientais; e a criação de um novo quadro jurídico-administrativo para dar mais clareza aos princípios subjacentes às novas relações que estão ocorrendo entre Estado e sociedade, especialmente através de parcerias público-privadas e outras formas de relações entre o Estado e a comunidade e setores voluntários<sup>1</sup>” (FERNANDES, 2007, p. 211 – tradução livre).

Fernandes (2007) destaca ainda que tal movimento de reforma jurídica no que tange a direitos urbanos na América Latina foi “baseado nos dois pilares que Lefebvre<sup>2</sup> propôs como o núcleo do ‘direito à cidade’, ou seja, o direito à habitação e o direito à participação<sup>3</sup>” (FERNANDES, 2007, p. 211 – tradução livre).

De acordo com o documento orientador de organização e mobilização da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, elaborado por diversas organizações sociais<sup>4</sup>, tal direito tem sido compreendido como aquele que garante “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado” (ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO À CIDADE, 2014).

Para com Romeiro e Frota (2015, p. 20), o direito à cidade possui uma dimensão política e uma dimensão jurídica. Para os autores, a dimensão política “parte das lutas e

---

<sup>1</sup> Original em inglês: “The main intertwined collective rights that have been gradually expressed through this new order are: the right to urban planning; the social right to housing; the right to environmental preservation; the right to capture surplus value; and the right to the regularization of informal settlements. The other structural principle of this new legal-urban order is the indivisibility of urban law and urban management. This principle has been expressed through three integrated processes of legal-political reforms, namely the renewal of <sup>2</sup>Conforme Omena (2016) o conceito de direito à cidade de Henri Lefebvre “colocou o valor de uso do espaço urbano no centro de uma nova pauta política e reconfigurou as possibilidades de pessoas comuns intervirem na produção do espaço. Isso está diretamente relacionado com a exigência, por parte de movimentos sociais urbanos, de um certo protagonismo popular, representado pelas ideias de ‘cidadanias insurgentes’ e ‘planejamento de base’” (OMENA, 2016, p. 55). A discussão acerca da influência do pensamento de Henri Lefebvre, filósofo e sociólogo francês, nos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 não é pacífica e é objeto de estudo em andamento de Marie Huchzermeyer sobre a relação entre Lefebvre e o contexto latino-americano (Omena, 2016). Contudo, seu pensamento vem sendo retomado tanto por países do sul quanto do norte, e sendo utilizado como fonte de orientação teórica para diversos estudos e movimentos sociais.

<sup>3</sup> Original em inglês: “based on the two pillars Lefebvre proposed as the core of the ‘right to the city’, namely, the right to habitation and the right to participation” (FERNANDES, 2007, p. 211).

<sup>4</sup> A Plataforma Global pelo Direito à Cidade é uma iniciativa de diversas organizações sociais que realizaram o Encontro Internacional sobre Direito à Cidade, em novembro de 2014, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, SP. As organizações proponentes da Plataforma Global foram: ActionAid; Aliança Internacional dos Habitantes; Associação Brasileira dos Municípios; Avina; Cities Alliance; Coalizão Internacional do Habitat (HIC); Comissão de Direitos Humanos e Inclusão Social da CGLU; Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades (FMDV); Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); Frente Nacional de Prefeitos; Fundação Ford; Habitat para a Humanidade; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); Pólis – Instituto de Estudos, Formação Informação e Assessoria em Políticas Sociais; Shack Slum Dwellers International (SDI); WIEGO – Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando.

reivindicações sociais por cidades mais justas e que sejam capazes de efetivar os direitos humanos indistintamente” e repousa na ideia do direito à cidade como o direito a “uma vida urbana transformada, na qual sejam respeitadas as necessidades humanas a partir de um marco democrático e sustentável”.

Já a dimensão jurídica do direito à cidade encontra fundamento tanto em cartas e tratados internacionais<sup>5</sup>, como a Carta Mundial do Direito à Cidade (2005), a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos nas Cidades (Saint Denis, 2000), a Carta Mundial dos Direitos e Responsabilidades de Montreal (2004), a Carta Agenda Mundial pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU - 2009), a Carta da Cidade do México sobre o Direito à Cidade (2009) e a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Fórum Urbano Mundial 2010), quanto no próprio ordenamento jurídico brasileiro que, no 2º artigo do Estatuto da Cidade, estabelece dentre suas diretrizes a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito 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. Assim, conforme lição de Saule Junior (2007) trazida por Romeiro e Frota (2015):

com o Estatuto da Cidade, ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos (SAULE JUNIOR, 2007, p. 50 apud ROMEIRO; FROTA, 2015, p. 20).

Importante ressaltar que a condição de direito fundamental do direito à cidade garante-lhe a “proteção por parte das instituições democráticas e, em último grau, pelo Poder Judiciário” (ROMEIRO; FROTA, 2015, p. 20), sendo a ordem urbanística protegida por meio da possibilidade de ajuizamento de ação civil pública conforme estabelece o artigo 1º, VI, da lei nº 7347/85.

Santos e Avritzer (2003, p. 48-49) relacionam a reinvenção da democracia participativa no Brasil e em outros países do hemisfério sul com os “processos de transição ou de ampliação democrática a partir dos anos 1970” como uma tentativa, num processo contra-hegemônico, “de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma

---

<sup>5</sup> Romeiro e Frota (2015) também apontam como documentos relevantes para a conformação do direito à cidade as declarações e tratados de direitos humanos como a “Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos de 1966, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996 e da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969” (ROMEIRO; FROTA, 2015, p. 20).

tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos actores ou de novos temas na política”.

Entretanto, a década de 1990 foi marcada pela hegemonia das reformas neoliberais que impactaram na economia das cidades “gerando desemprego e radicalizando as assimetrias econômicas e sociais já existentes anteriormente, como [impactaram] sobre a capacidade dos governos e atores sociais de enfrentá-las” (ROLNIK, 2009, p. 31, colchetes nossos).

Evelina Dagnino (2004, p. 97) discute sobre os impactos causados por uma “confluência perversa” do aprofundamento democrático consubstanciado na Constituição Federal de 1988 concomitantemente ao estabelecimento da hegemonia do projeto neoliberal no Brasil na década de 1990. Segundo a autora, “ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”, o que leva a uma disputa político-cultural e a deslocamentos de sentido no que diz respeito às noções de sociedade civil, participação e cidadania.

A autora expõe que, ao mesmo tempo em que houve um “reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária”, bem como uma aposta na possibilidade de ação conjunta entre Estado e Sociedade que buscava a “criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade”, houve também “a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 96). Dessa forma,

o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação (DAGNINO, 2004, p. 108).

Assim, a possibilidade de inclusão de novos atores na elaboração e revisão dos planos diretores não significa que “os atores ‘tradicionais’ do planejamento urbano tenham desaparecido” (CYMBALISTA; SANTORO, 2009, p.11). Conforme Cymbalista e Santoro (2009, p. 11), os “proprietários de terra, empreendedores imobiliários, vereadores, técnicos e consultores em planejamento urbano se fizeram presentes nos Planos Diretores recentes, em alguns casos buscando reproduzir posições historicamente privilegiadas, abusos e favorecimentos”. Os autores também ressaltam que:

Os atores ligados ao campo popular, preocupados com a democratização do acesso à terra e à cidade, normalmente entram na disputa em desvantagem: em geral têm

menor conhecimento, menos conexões com os processos de decisão no Executivo e no Legislativo, menor capacidade de acionar assessorias específicas e de responder às demandas dos processos com a rapidez requerida e a técnica adequada (CYMBALISTA, SANTORO, 2009, p. 11).

Importante ressaltar a ideia de Villaça (2005, p. 50) a respeito da participação da população nesses processos. Segundo o autor, não há uma população, mas “classes sociais ou setores ou grupos da população”, de forma que “a classe dominante sempre participou dos planos diretores seja nos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria”.

Oliveira Filho (2009, p. 19) percebe as diferentes realidades entre o discurso e a prática da construção de planos diretores participativos. O autor lembra que a predominância da prática de políticas centralizadoras, autoritárias e clientelistas no contexto brasileiro é historicamente predominante, de forma que o planejamento urbano brasileiro pode ser caracterizado pela tecnocracia, pelo “centralismo no poder executivo e pela representação de interesses particulares em detrimento do interesse público”. Neste sentido, Brandão (2014, p. 61-62) aduz que:

Muitas vezes perde-se de vista que as decisões cruciais no capitalismo são aquelas emanadas dos donos da riqueza, do patrimônio material e do dinheiro. Que esse regime social de produção é marcado pela coerção, pressão e compulsão concorrencial, crescentemente exacerbada de uns capitais sobre os outros na busca da forma mais geral e abstrata do valor, sob o comando das decisões de agentes dominantes (do capital enquanto relação social e do Estado enquanto condensação de relações de força).

Villaça (2005) ainda aponta em seu livro “As ilusões do Plano Diretor” que a falta de equidade dos atores e das suas forças econômicas e de pressão sobre o Poder Público rompe com a ideia de uma “população” heterogênea. Em suas palavras:

A ‘Participação Popular’ conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor Participativo – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. Evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil (VILLAÇA, 2005, p. 50).

O presente estudo reconhece as críticas ao planejamento urbano participativo e os limites atuais à plena execução dos princípios da democracia participativa e da gestão democrática das cidades face à hegemonia neoliberal e à cultura elitista e tecnocrática do planejamento urbano brasileiro, entretanto, assume-se a postura analítica adotada por Klink e Denaldi (2012) que entendem que:

a explicitação dos conflitos sociais em torno do ambiente construído e das múltiplas representações simbólicas possíveis da cidade, processo que acompanha qualquer PD-P<sup>6</sup>, abre uma perspectiva concreta, isto é, material e ideológico-imaterial (no sentido da construção coletiva de narrativas contra-hegemônicas), de um movimento constituinte mais amplo de contestação e de mobilização socioproductiva em prol de uma cidade mais justa e inclusiva (KLINK; DENALDI, 2012, p. 208).

De acordo com Coelho (2015),

não se disputa o Plano Diretor com a ilusão de que o planejamento tem o poder de superar os males urbanos, mas na crença de que é preciso tornar visíveis os invisíveis históricos do planejamento moderno e disputar também ali, mas não somente, a cidade de direitos e o direito à cidade (COELHO, 2015, p. 11).

Segundo Romeiro e Frota (2015, p. 20) “cada cidadão deve ser parte da produção do espaço urbano que habita, devendo-lhe ser permitido que dele desfrute sem discriminação”. Ainda, a participação popular é um dos requisitos para a garantia do direito à cidade, “para garantir que as políticas públicas correspondam às necessidades e anseios da população” (ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO À CIDADE, 2014, p. 22). Assim, faz-se necessária<sup>7</sup> a sua avaliação empírica para que, face aos limites e potencialidades a serem apontados no caso concreto, possamos contribuir tanto em termos teóricos quanto, e principalmente, práticos, na busca pela prática efetiva da democracia e por cidades mais justas e menos desiguais.

---

<sup>6</sup> Plano Diretor Participativo.

<sup>7</sup> Conforme o documento orientador de organização e mobilização da plataforma global pelo direito à cidade: “É necessário que sejam analisados os principais modelos de participação cidadã desenvolvidos pelos governos locais ao redor do mundo (ex.: órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos, orçamento participativo, open data, etc.). Assim como, a maneira pela qual os poderes públicos locais se utilizam das novas tecnologias para reforçar seu vínculo com o cidadão e a cidadã” (ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO À CIDADE, 2014, p. 24).

## 1.1 Material e método

O presente estudo busca responder a questão “de que forma o Poder Executivo garantiu a participação popular no processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do município de Ribeirão Preto e quais foram as percepções de alguns dos atores nele envolvidos”?

O estudo foi precedido do levantamento bibliográfico de obras relacionadas ao direito urbanístico, ao planejamento urbano e à democracia participativa, as quais constituíram o marco teórico dessa pesquisa.

A pesquisa, de caráter qualitativo, foi realizada em duas etapas. Uma etapa, de caráter documental, foi realizada junto à Secretaria de Planejamento e Gestão Pública – SEPLAN do município de Ribeirão Preto; ao Conselho Municipal de Urbanismo (COMUR); à Câmara Municipal de Ribeirão Preto e ao Ministério Público do Estado de São Paulo onde foram consultados documentos referentes à participação popular nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto. A segunda etapa se deu através de entrevistas realizadas com diferentes atores participantes do processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto.

Na pesquisa documental, após pedido de informações quanto aos documentos de elaboração e revisão do Plano Diretor, a SEPLAN disponibilizou à pesquisadora o acesso aos documentos relativos à elaboração do Plano Diretor de 1995 e à segunda revisão do Plano Diretor iniciada em 2013, objeto do presente estudo. Os documentos relativos à revisão do Plano Diretor iniciada em 2001 não foram encontrados.

Apesar de não ter havido recusa de acesso aos documentos, a SEPLAN, quando solicitada, não disponibilizou cópias do Processo Interno nº 02 02013 00860 6 que documenta o processo participativo da segunda revisão do Plano Diretor sob a alegação de não dispor de material disponível. Desta forma, a pesquisadora deveria realizar sua pesquisa nas dependências da Secretaria. Visando contornar tal inconveniência, a pesquisadora realizou as cópias com sua própria máquina copiadora levada ao local. Após dias nessa empreitada, um dos funcionários permitiu que a pesquisadora fizesse uso de um *scanner* e, desta forma, os documentos foram digitalizados e armazenados em dispositivo de memória *flash (pen drive)*.

O Processo Interno nº 02 02013 00860 6 é composto por mais de 1170 páginas de documentos diversos como atas, recortes de jornais, cópias do Diário Oficial do município,

ofícios, listas de presença, e-mails, propostas enviadas pela sociedade civil e pelas demais secretarias e autarquias etc. É necessário ressaltar que, como será abordado no capítulo de análise dos dados, nem todas as reuniões e audiências realizadas estão ali documentadas.

Após leitura integral do processo foram separados para análise os documentos referentes ao Núcleo Gestor, ao Grupo Técnico, às Audiências e Reuniões Públicas e às propostas encaminhadas pela sociedade civil.

A obtenção de dados junto à Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto foi mais fácil. Após pedido de informações sobre a elaboração e revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto, foi permitido à pesquisadora o acesso aos rolos de microfílmes referentes aos Projetos de Lei nº 308/1994 e 177/2001, referentes à elaboração e primeira revisão do Plano Diretor. Tais documentos foram digitalizados e os arquivos gravados pelas funcionárias do Departamento de Microfilmagem em dispositivo de memória *flash*. Foi também permitido o acesso aos Projetos de Lei Complementar nº 76/2013 e 149/2014, assim como ao processo de acompanhamento da Comissão Especial de Estudos do Plano Diretor, documentos referentes à segunda revisão do Plano Diretor.

Também foram obtidos documentos junto à Promotoria de Justiça Cível responsável pelos temas de Habitação e Urbanismo, que disponibilizou documentos relativos à Reclamação feita pelo representante da Associação dos Moradores da Ribeirânia e a resposta da Prefeitura e alguns ofícios encaminhados pela Prefeitura, dentre outros documentos esparsos.

Por ocasião da entrevista com o representante do Conselho Municipal de Urbanismo também foram obtidas as atas das reuniões do Conselho de maio, junho e setembro de 2013 e de abril de 2014, cópia do ofício encaminhado pelo Conselho à Câmara Municipal devido à não garantia de manifestação acerca da minuta do projeto de lei, as propostas realizadas pelo Conselho, dentre outros documentos esparsos.

Foram também consultadas notícias de jornais e revistas, a plataforma disponível na internet pela SEPLAN, os textos do primeiro Plano Diretor e da sua revisão, bem como os textos do projeto de lei.

É necessário ressaltar que não é objetivo deste estudo analisar o conteúdo do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto dado que o objeto desta pesquisa recai sobre o processo participativo garantido pelo Poder Executivo. Os Planos Diretores são peças complexas, que exigem não só a sua análise, como também de sua legislação complementar, que não são objetos do presente estudo.

Foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas com 12 atores envolvidos no processo. As entrevistas seguiram um roteiro elaborado previamente que buscava responder questões relacionadas aos objetivos da pesquisa. Estas entrevistas foram gravadas, com exceção de duas, e duraram, em média, de 40 a 50 minutos. Todas as entrevistas foram transcritas na íntegra pela própria pesquisadora.

Ainda, a pesquisadora esteve presente nas duas audiências públicas realizadas pela Câmara dos Vereadores em cinco e sete de outubro de 2015, bem como na votação do projeto de lei de revisão do Plano Diretor em oito de dezembro de 2015.

Buscou-se, a partir do paralelo traçado entre os dados documentais e os relatos e percepções dos entrevistados, obter informações a respeito da forma como foi garantido o processo participativo na de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do município de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.

## **CAPÍTULO 2: Dos planos de melhoramento à nova ordem jurídico-urbanística**

O presente capítulo traça um breve histórico dos instrumentos e discursos que originaram os Planos Diretores atuais. Antes, porém, é preciso ressaltar que conforme Villaça (2010), “os conceitos de planejamento ou plano diretor não existiam no Brasil nem no século XIX nem no início do século XX” (VILLAÇA, 2010, p. 188). Segundo o autor, o primeiro plano a apresentar a expressão *plano diretor* foi o Plano Agache elaborado Rio de Janeiro na década de 1930 e a noção de *planejamento urbano* remete somente à década de 1950, quando se desenvolveu no país um discurso que pregava a necessidade de “integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos” (VILLAÇA, 2010, p. 177).

Tal ressalva é necessária uma vez que este capítulo tem por fio condutor a análise do mencionado autor em seu artigo “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil” (Villaça, 2010). Em seu texto, Villaça (2010) busca compreender o processo de constituição das formas históricas do planejamento urbano e do plano diretor que levaram à realidade que temos hoje (VILLAÇA, 2010). Para o autor:

a grande questão que se coloca ao fazer a história do planejamento urbano é precisamente esta: o que deu origem ao plano diretor e ao tipo de planejamento urbano (na verdade discurso) hegemônico hoje no Brasil? O que, ao se transformar (ao mudar), deu origem a esse planejamento? (VILLAÇA, 2010, p. 176).

Villaça (2010, p. 175) faz distinção entre o planejamento urbano *latu e stricto sensu*. O planejamento *latu sensu* seria composto, na divisão do autor, pelo chamado “urbanismo sanitaria”, o planejamento de cidades novas, o zoneamento e o planejamento urbano *stricto sensu*, entendido aqui como “a corrente que teve como eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais planos diretores”. Assim, é neste sentido que nos referimos ao “planejamento urbano” neste capítulo.

### **2.1 Os planos de melhoramento e embelezamento**

Villaça (2010) afirma que foi sob a égide dos planos de melhoramento e embelezamento urbano que se iniciou o que ele chama de planejamento *latu sensu* no Brasil, e aponta o primeiro relatório da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, divulgado em 1875, como marco do início desse período. Segundo o autor, este foi o primeiro documento referente às interferências no espaço urbano que trouxe as ideias de “*plano*”, “*conjunto*”, “*geral*” que visava:

organizar um plano geral para o alargamento e retificação de várias ruas desta capital e para a abertura de novas praças e ruas com o fim de melhorar suas condições higiênicas e facilitar a circulação entre seus diversos pontos, dando ao mesmo tempo mais beleza e harmonia às suas construções [...] (OLIVEIRA REIS, 1997, p. 15-17 *apud* VILLAÇA, 2010, p. 194).

Segundo Villaça (2010) a expressão embelezamento urbano “sintetizou no Brasil o planejamento de origem renascentista que nos chegou principalmente através da França enfatizando a beleza monumental” (VILLAÇA, 2010, p. 192). Tais planos tinham por finalidade a realização de obras de *saneamento*, com a construção de redes de água e esgoto, frente às graves epidemias daquela época; *transporte*, com o alargamento de ruas e avenidas, construção de ferrovias e instalação de “novos meios de transporte, principalmente, o bonde” (LEME, 1998, p. 4); *remodelação e reforma de portos nas cidades litorâneas e melhoramentos das áreas centrais urbanas* com a criação de praças, edifícios públicos e parques com estilos europeus (Leme, 1998).

O enfoque era, portanto, “a circulação de pessoas, mercadorias e fluidos. Quanto à estética, havia a construção de uma relação direta com o formato que projetavam para as cidades, ou seja, civilizadas, higiênicas e modernas” (TOLEDO, 2014, p. 14). Ainda, tais planos não abrangiam a cidade como um todo. As propostas e obras de melhoramentos eram realizadas apenas em parte da malha urbana (Leme, 1998).

Conforme aponta Villaça (2010), havia naquela época uma conjuntura de hegemonia da classe dominante que permitia que sua proposta de intervenção no espaço urbano fosse “apresentada com antecedência e debatida abertamente” (VILLAÇA, 2010, p. 197). Um exemplo disso pode ser observado no discurso de um senador da época que, na tentativa de apoiar o projeto de construção de uma avenida no Rio de Janeiro afirmou, comparando a cidade brasileira com Bruxelas:

Um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, foi todo comprado por uma poderosa companhia, arrasado, e no local construído um bairro elegante, bonito,

confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio do ponto de vista financeiro. Uma cidade da Europa (...) não suportaria no seu centro uma rua da Vala, do Senhor dos Passos, de São Jorge e (...) que eu se mais. [Se referindo a ruas do centro do Rio de Janeiro]. (BENCHIMOL, 1992, p. 197 *apud* VILLAÇA, 2010, p. 198, colchetes nossos).

Contudo, como afirma Villaça (2010), o crescimento econômico das primeiras décadas do século XX demandava maiores investimentos em infraestrutura em detrimento das obras de embelezamento, já que estas “difícilmente teriam porte suficiente para consumir recursos vultuosos” (VILLAÇA, 2010, p. 199). Assim, o discurso das classes hegemônicas passou a se referir ao “caos urbano”, culpando a “falta de planejamento” pelo agravamento dos problemas sociais (Villaça, 2010). Entretanto, não havia propostas ou planos para solucionar tais problemas. Pelo contrário, investiu-se em obras para a promoção do transporte individual e dos “interesses imobiliários a ele ligados, através de túneis, viadutos, linhas vermelhas e novas avenidas em detrimento do transporte coletivo” (VILLAÇA, 2010, p. 204).

Ainda, o surgimento de uma consciência popular acerca da questão urbana no Brasil (Villaça, 2010), através da classe operária que começava a se formar em São Paulo e no Rio de Janeiro no começo do século XX também foi fator importante para o declínio dos planos de embelezamento. Conforme Villaça (2010), isso fez com que a classe hegemônica começasse a perder a liberdade de anunciar pública e previamente os planos de ordenamento do espaço urbano, como ocorria anteriormente, o que não significou que as obras de seu interesse não eram realizadas.

Teve então início uma nova fase em que os planos ficariam apenas na base do discurso. De acordo com Villaça (2010), a classe dominante encontrava-se na seguinte situação: não tinha “como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular” (VILLAÇA, 2010, p. 204).

## **2.2 A afirmação do urbanismo, os planos técnicos e multidisciplinares e o surgimento dos planos diretores.**

Esse novo período representou um marco na afirmação do urbanismo como atividade estatal, com sua “consolidação enquanto área de conhecimento e prática profissional” (LEME, 1998, p. 9) e implantação em um maior número de cidades.

Um dos principais fatores que levaram a um maior entendimento sobre a questão urbana no Brasil e ao fortalecimento do saber técnico foi a criação, durante a década de 1930, de cursos superiores<sup>8</sup> tanto na área das ciências sociais quanto de urbanismo, engenharia e arquitetura.

A influência do ideário estrangeiro continuava fortemente presente tanto nas ações de profissionais estrangeiros na elaboração de planos para cidades brasileiras, em palestras e estudos, quanto na formação de profissionais brasileiros em escolas do exterior (Leme, 1998).

Feldman (2000) considera a década de 1930 como um “momento decisivo na difusão do urbanismo americano entre profissionais brasileiros” (FELDMAN, 2000, p. 1) e ressalta que tal influência não se deu apenas quanto ao conteúdo dos planos que, inspirados no *planning* americano da década de 1920, se caracterizaram “pela passagem de um conteúdo voltado estritamente a aspectos físicos e territoriais, para uma abordagem multidisciplinar” (FELDMAN, 2000, p. 8), mas também quanto à “estrutura organizacional do setor de urbanismo e a formação profissional de urbanistas” (FELDMAN, 2000, p. 2), o que apontou para “o início de uma mudança estrutural no ideário urbanístico brasileiro” (FELDMAN, 2000, p. 2).

Tais mudanças puderam ser observadas a partir da incorporação de organizações da sociedade civil aos grupos técnicos do poder público. Assim, foram constituídas as Comissões de Planos de Cidades que atuavam tanto nos debates sobre planos já existentes quanto na elaboração de novos planos em cidades como Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador (Feldman, 2010a). Segundo Feldman, ocorreu “de forma inédita na história do urbanismo no Brasil, em várias capitais do país, o debate envolvendo técnicos e diferentes setores da sociedade, como as Associações Comerciais, Associação Brasileira de Imprensa, Rotary Club, e as associações e entidades de engenheiros e de advogados” (FELDMAN, 2010a, p. 6).

---

<sup>8</sup> Feldman (2010a) menciona, no campo das ciências sociais, a criação da Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP) em 1933, da Universidade de São Paulo (USP) e da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL) em 1934, e da Universidade do Distrito Federal (UDF) no Rio de Janeiro em 1934.

No campo da engenharia, arquitetura e urbanismo, a autora aponta a criação da Escola de Arquitetura em Belo Horizonte em 1930, a aprovação e regulamentação da profissão de engenheiro e arquiteto em 1933, que passaram a ser fiscalizadas pelos Conselhos Regionais de Arquitetura; a implantação da cadeira de urbanismo-arquitetura paisagística no curso de Arquitetura da Escola Nacional de Belas Artes (ENBA) no Rio de Janeiro em 1933 e na Escola de Belas Artes do Recife em 1936 e implantação de cursos de pós graduação em Porto Alegre e especialização em urbanismo em Belo Horizonte, surgidos a partir do final dos anos 1940.

Feldman (2000) ressalta que a difusão do urbanismo norte-americano na década de 1930 fazia parte do processo de reforma administrativa iniciada na Era Vargas que tinha “como perspectiva a modernização do serviço público, pautada no binômio centralização política/descentralização administrativa” (FELDMAN, 2000, p. 1), modelo caracterizado por “privilegiar soluções técnicas para problemas administrativos, e por desvincular a administração dos conflitos que ocorrem na arena política” (FELDMAN, 2000, p. 1).

Feldman (2010a) aponta o I Congresso Brasileiro de Urbanismo, realizado no Rio de Janeiro em 1941, como um marco nos debates acerca dos problemas urbanos e dos rumos da organização do território brasileiro. Segundo a autora, os debates que vinham sendo travados desde a década de 1920 encontraram no momento de modernização social e institucional da Era Vargas espaço para a “legitimação do profissional urbanista” (FELDMAN, 2010a, p. 13) na esfera pública.

Assim, a década de 1930 marca o início de planos realizados com forte apelo ao seu caráter intelectual e *status* de “científicos”. Conforme afirma Leme (1998), tais planos tinham uma visão de totalidade e propunham “a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias e sistemas de transportes” (LEME, 1998, p. 7).

Verificou-se então uma mudança no conteúdo dos planos: se antes eles se baseavam em aspectos físicos e territoriais, dando ênfase às obras de embelezamento em apenas algumas partes da cidade, neste período os planos buscavam “abranger não só toda a cidade (e não apenas as áreas mais centrais e os bairros de mais alta renda) como também todos os aspectos da cidade e seus problemas” (VILLAÇA, 2010, p. 204).

Segundo Villaça (2010), tais planos passaram a ser vistos como “um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional” (VILLAÇA, 2010, p. 211). Assim, os planos não deveriam se limitar a obras de remodelação urbana, mas “ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região” (VILLAÇA, 2010, p. 211).

Entretanto, a mudança na concepção do planejamento urbano não significou que a elite brasileira estava comprometida com a resolução dos problemas enfrentados pelas massas populares urbanas. Ao contrário, o planejamento ainda era utilizado para “atender aos interesses dominantes urbanos, mas isso passaria a ser cada vez mais difícil de ser divulgado por planos” (VILLAÇA, 2010, p. 203)

### 2.3 O período dos “superplanos”

Villaça (2010) denomina de “período dos superplanos” o período compreendido entre 1965 e 1971. O autor percebe mais uma mudança no ideário do planejamento que, segundo ele, se propõe mais técnico, global e interdisciplinar, abrangendo inúmeras outras questões relacionadas à vida urbana. O que resultou na elaboração de documentos muito volumosos que não eram colocados em prática até mesmo porque, devido à sua abrangência, seu processamento e execução se demonstraram inviáveis.

De acordo com Villaça (2010), este foi o apogeu tecnocrático do planejamento urbano brasileiro. Os planos saíam dos escritórios particulares e iam diretamente para as gavetas dos Departamentos de Urbanismo, sem qualquer participação da sociedade.

Tais planos eram elaborados por escritórios particulares e internacionais alheios à realidade local e aos trabalhos realizados nas prefeituras, em descompasso com seu próprio ritmo de trabalho e, até mesmo, com os interesses das classes dominantes (Villaça, 2010)<sup>9</sup>.

A contratação de escritórios privados para a elaboração dos chamados “superplanos” refletia “a deterioração por que vinha passando a administração pública brasileira, inclusive e especialmente suas administrações municipais” (VILLAÇA, 2010, p. 216).

As recomendações constantes nos planos por vezes eram endereçadas “aos mais variados órgãos das esferas municipal, estadual e federal” (VILLAÇA, 2010, p. 213), por outras “não eram sequer endereçadas a um órgão específico ao qual caberia executá-las” (VILLAÇA, 2010, p. 213). E, conforme o autor, mesmo que tais recomendações fossem ser debatidas pela Administração, demandaria “sua paralisação por vários meses, apenas para que fossem lidos, estudados, debatidos e absorvidos pelo funcionalismo (admitindo-se que não houvesse debate popular)” (VILLAÇA, 2010, p. 212).

---

<sup>9</sup> Villaça (2010) expõe como exemplo desse tipo de planejamento o Plano Doxiadis, segundo o autor “(...) Carlos Lacerda, governador do Estado da Guanabara contrata o urbanista grego-internacional Constantin A. Doxiadis para elaborar o plano do Estado da Guanabara. Esse senhor dirigia o escritório Doxiadis Associates, Consultants in Urban Development and Ekistics, sediado em Atenas. ‘Ekistiks’ designava um método de abordagem e análise das cidades desenvolvido por Doxiadis. O plano foi predominantemente elaborado por técnicos daquele escritório. Sua versão final, entregue ao governador, foi concebida, redigida e impressa em Atenas, em inglês, em 20 de novembro de 1965” (VILLAÇA, 2010, p. 215).

## 2.4 Os “planos sem mapas”

Na década de 1970, segundo Villaça (2010), os planos passaram a ser elaborados de forma mais “enxuta”, compostos por “apenas objetivos, políticas, e diretrizes” (VILLAÇA, 2010, p. 221) e dispensando estudos, estatísticas e, até mesmo, mapas. Tais “planos sem mapas”, nas palavras de Villaça, representavam um

novo mecanismo utilizado pelos interesses das facções da classe dominante na esfera urbana para contemporizar as medidas de interesse popular. A ideia do plano diretor de princípios e diretrizes está associada à de ‘posterior detalhamento’, e isso nunca ocorre. Passam, então, a aparecer os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos (VILLAÇA, 2010, p. 221).

De acordo com Villaça (2010) “o plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano predestinado à prateleira” (VILLAÇA, 2010, p. 221).

## 2.5 Os primeiros movimentos pela Reforma Urbana

Leme (1998), Monte-Mór (2008) e Ribeiro e Pontual (2009) destacam a importância da versão brasileira do movimento denominado “Economia e Urbanismo”, liderada pelo Padre Lebrecht a partir da década de 1940 para a formação de profissionais que “com formação em diferentes disciplinas têm uma expectativa de transformação social através do trabalho profissional” (LEME, 1998, p. 15)<sup>10</sup>. Segundo Ribeiro e Pontual (2009), as ideias resultantes de tal movimento “colocavam o planejamento como um instrumento privilegiado de intervenção, de modo a promover o desenvolvimento social” (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 3).

A expressão Reforma Urbana, até então utilizada para se referir às intervenções de embelezamento de caráter higienista, tomou novo sentido na década de 1960 quando, durante o governo João Goulart (1961-1964), se iniciaram as discussões a respeito das reformas de base, que levaram à mobilização de diversos setores da sociedade “com o intuito de propor alternativas para o desenvolvimento do país” (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 14).

---

<sup>10</sup> A autora ainda aponta que este “profissional-engajado vai participar de escritórios de consultoria e ingressar no ensino na Universidade. Somente nos meados da década de setenta passam a participar de equipes em órgãos da prefeitura” (LEME, 1998, p. 15).

Tanto a Reforma Urbana quanto a agrária tinham como pano de fundo o acesso à terra. Ribeiro e Pontual (2009) destacam que ambas buscavam

instrumentos que possibilitassem o acesso de todos à terra. Na reforma agrária, tentava-se combater o monopólio da terra nas áreas rurais; já na reforma urbana, a terra também estava no centro de suas questões, e era proposto o estabelecimento de medidas que possibilitassem o acesso à cidade e o combate à especulação imobiliária (RIBEIRO, PONTUAL, 2009, p. 10).

Pode-se afirmar que na década de 1960, parte dos arquitetos passou a se preocupar com a sua atuação frente à sociedade, principalmente face aos problemas habitacionais advindos do grande fluxo migratório dos campos para as cidades. Naquela época, segundo Monte-Mór (2008), já se esboçava em parte dos arquitetos a “conscientização, e os ‘círculos de interessados’, da necessidade de que o planejamento do desenvolvimento urbano fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo” (MONTE-MÓR, 2008, p. 44).

Em artigo publicado na revista *Arquitetura*, Wilhelm salienta que as soluções buscadas pela Reforma Urbana seriam encontradas “no próprio processo de elaboração e instituição de uma nova política” (WILHEIM, 1964, p. 16 *apud* RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 9). Assim, o planejamento urbano que iria ajudar a promover a Reforma Urbana clamada na época tinha um sentido urgente. As reformas urbana e agrária deveriam ser realizadas para aquela geração e “não para um futuro longínquo e indefinido” (ARQUITETURA, 1963, p. 19 *apud* RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 7).

A luta pela Reforma Urbana se daria também através da conscientização da população sobre as raízes dos problemas urbanos. Propunha-se estabelecer “um ‘sistema de pressão’ a partir do esclarecimento da população, o qual funcionaria como ‘as molas propulsoras das ações governamentais’” (WILHEIM, 1964, p. 15 *apud* RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 9).

Teve destaque naquela época o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU). O Seminário foi realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil com apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado e ocorreu em 1963 entre os dias 24 a 26 de julho em Petrópolis, e entre os dias 29 a 31 de julho na sede do IAB em São Paulo.

O Seminário foi pautado por dois temas centrais que vinham sendo discutidos pelos setores progressistas da sociedade e por alguns setores do Estado naquela época: a habitação e a Reforma Urbana. De acordo com Bonduki e Kouri (2007), os limites ao direito de propriedade e uso do solo para se efetivar o direito à habitação deveriam ser estabelecidos através do planejamento. Os autores afirmam que, no âmbito do planejamento:

as propostas avançaram na perspectiva da Reforma Urbana, incluindo medidas para enfrentar problemas centrais como a renda da terra e buscando equacionar os entraves causados pela propriedade privada do solo urbano através do planejamento, do crescimento coordenado das cidades e da disponibilização de áreas de interesse social para a produção em massa de habitação (BONDUKI; KOURI, 2007, p. 6).

De acordo com Feldman (2010b) reconheceu-se no Seminário “a habitação como um dos direitos fundamentais do homem e da família, cuja plena realização exigia limitações ao direito de propriedade e do uso do solo, consubstanciando uma reforma urbana” (FELDMAN, 2010b, p. 8).

As propostas decorrentes do Seminário destacavam a necessidade de criação de um órgão a nível federal para executar a política habitacional e urbana fixando suas diretrizes através de planos nacionais, e de um Fundo Nacional de Habitação.

Dentre outras atribuições, aquele órgão deveria “fixar anualmente a listas dos municípios que deverão elaborar os respectivos planos municipais (...) obrigatórios para a liberação de quaisquer recursos destinados ao atendimento habitacional” (BONDUKI; KOURI, 2007, p. 12), podendo “financiar e dar assistência técnica aos municípios para a elaboração dos planos, que deverão ser executados de acordo com as normas estabelecidas” (BONDUKI; KOURI, 2007, p. 13).

O documento final apresentado pelo Seminário também ressaltava a importância da “consciência popular do problema habitacional e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades” (BONDUKI; KOURI, 2007, p. 8).

## **2.6 O golpe militar e o planejamento integrado**

Entretanto, em 1964, o Golpe Militar instituiu um regime ditatorial no Brasil, suprimindo a democracia, perseguindo e criminalizando os movimentos sociais, o que acabou por inviabilizar boa parte das propostas apresentadas no SHRU (Bonduki e Koury, 2007; Saule Júnior, 2007; Feldman, 2010b).

Apesar disso, alguns temas apresentados nas propostas do SHRU, sobretudo aqueles que “não entravam em choque com o caráter conservador do regime” (BONDUKI, KOURY, 2007, p. 14), foram aproveitados pelo regime ditatorial que, ainda em 1964, criou o Banco

Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) através da Lei nº 4380/64 que estabeleceu uma política nacional de habitação e de planejamento territorial. Segundo Ribeiro e Pontual (2009):

da urgência de uma Reforma Urbana passou a ser difundido o planejamento de longo alcance e num prazo longo. A meta era alcançar o desenvolvimento nacional e regional e promover as reformas institucionais necessárias, por parte dos governos municipais, para fazer frente aos novos padrões de crescimento econômico (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 9).

Buscava-se realizar um planejamento global, abrangendo o espaço inter e intraurbano. Assim, a lei centralizava as políticas de habitação e de planejamento territorial no Governo Federal que, através do Ministério do Planejamento, deveria coordenar a ação dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria (artigo 1º, Lei nº 4380/64). Caberia aos estados e municípios elaborar e executar seus planos diretores, projetos e orçamentos para a solução de seus problemas habitacionais, com a assistência dos órgãos federais (artigo 3º, I, Lei nº 4380/64). De acordo com Rolnik (2009)

sua criação era uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente no país buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer (ROLNIK, 2009, p. 33).

Buscando legitimidade perante a sociedade, o regime ditatorial encontrou na política nacional de habitação uma forma de atender tanto aos interesses econômicos, movimentando a economia com a construção civil, quanto aos políticos, uma vez que o planejamento integrado já vinha sendo demandado sobretudo por parte dos profissionais de arquitetura. Segundo Verri (2014) não eram apenas essas as razões que levaram à priorização desta política, mas também:

a metropolização e a inexistência de uma instância reguladora neste âmbito; a necessidade de se efetuar investimentos em infraestrutura para ter retornos em investimentos produtivos, impossibilitando uma ação somente no âmbito local; o estabelecimento de critérios para auxílio federal, devido à multiplicação da demanda por recursos; e a preocupação com a integração territorial e a ocupação do interior do país (VERRI, 2014, p. 86).

O SERFHAU, criado pela Lei nº 4380/64 e regulamentado pelo Decreto nº 59.917/66, era uma entidade autárquica subordinada ao BNH que deveria elaborar e coordenar a política nacional no campo de planejamento local integrado e prestar assessoria técnica ao BNH no que fosse necessário para a implantação de tal política.

O planejamento local integrado era aquele que compreendia, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional. Seus objetivos incluíam, segundo Ribeiro (2007)

o equipamento social, as previsões necessárias à evolução econômica e, finalmente, já no setor da administração municipal, previa os instrumentos jurídicos e institucionais indispensáveis à implantação do plano e os mecanismos necessários à execução de suas diretrizes (RIBEIRO, 2007, p. 3).

Como já tratado acima, o SERFHAU foi criado pela mesma lei que criou o BNH. Neste primeiro momento, conforme Feldman (2010b) “ainda que algumas atribuições estivessem vinculadas ao planejamento, a maior parte das suas funções era associada a pesquisas e estudos relativos ao problema habitacional, configurando uma instituição assessora do BNH” (FELDMAN, 2010b, p. 4). Já em relação ao planejamento urbano,

lhe competia prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social de áreas urbanas adequadas à construção de conjuntos habitacionais; estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país; assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores às normas técnicas (FELDMAN, 2010b, p. 12).

O Decreto nº 59.917/66 regulamentou o SERFHAU estabelecendo suas finalidades e modo de operação, e criou o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado - FIPLAN. A partir de então, o SHERFHAU passou a ser responsável pela “elaboração e coordenação da política nacional de planejamento local integrado e pela gestão do FIPLAN (...), o primeiro fundo de financiamento a planos diretores criado na esfera Federal” (FELDMAN, 2010b, p. 12).

Assim, o SERFHAU passou “por modificações que o afastaria, gradualmente, da política habitacional e o encaminharia como órgão regulador da política nacional no âmbito do planejamento urbano integrado” (VERRI, 2014, p. 101).

Segundo Verri (2014), com o crescimento econômico do final da década de 1960 e a baixa mobilização popular, o Estado diminuiu os investimentos em moradias de interesse

social e passou a concentrá-los no desenvolvimento urbano. Assim, “a função da autarquia passou a ser, basicamente, a de prestar assistência técnica aos municípios” (VERRI, 2014, p. 101). De acordo com Feldman (2010b), a partir da instituição do Programa de Ação Coordenada (PAC) pelo Ministério do Interior, através da Portaria nº 214, o SERFHAU perdeu sua função de coordenador da política nacional de planejamento integrado.

O PAC tinha por objetivo promover o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas “em todo o país, através da coordenação das ações dos órgãos responsáveis por saneamento básico, habitação, planos diretores e organização técnico-administrativa, priorizando o atendimento aos municípios inseridos no Programa” (FELDMAN, 2010b, p. 3).

A atuação do SERFHAU sofreu modificações importantes após a instituição do PAC. Segundo Mota (2007):

Em primeiro lugar deve se destacar que o órgão deixou de ter a atribuição de ‘coordenar as atividades de planejamento ligadas ao desenvolvimento local’ (conforme definição do Decreto 59.917/66), pois foi criada a Comissão de Coordenação Geral do programa, composta por um representante do SERFHAU e por representantes dos demais órgãos do Minter. Segundo Azevedo (1976: 80), o SERFHAU ‘passa de potencial coordenador a coordenado’. Além disso, com o PAC houve mudanças nos planos financiados pelos FIPLAN. Segundo Oliveira (1993), com este Programa o objetivo do SERFHAU passou a ser a elaboração de planos mais simplificados, para maior número de cidades, que subsidiassem a execução imediata de obras e programas (MOTA, 2007, p. 16).

O SERFHAU foi extinto em 1975 pelo Decreto 76.149, de 22 de agosto de 1975, “mas desde outubro de 1974 havia sido destituído da função de gestor do FIPLAN (Resolução 27/74, do Conselho de Administração do BNH)” (MOTA, 2007, p. 16). Assim, o SERFHAU foi sucedido em suas atribuições técnicas relativas ao Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN) e ao Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local pelo BNH, que assumiu os direitos e obrigações decorrentes das respectivas operações. Assim, segundo Mota (2007), “o BNH passou a comandar (não só na prática, mas oficialmente) a política de planejamento e desenvolvimento urbano no país” (MOTA, 2007, p. 16).

Diversas são as críticas referentes a esse período. Negativamente, podemos mencionar fato de ter sido implementado durante o período ditatorial, o que colaborou com o caráter centralizador e tecnocrático dos planos elaborados “sem a efetiva participação da população no processo de planejamento” (VERRI, 2014, p. 128), bem como a ineficiência e

inoperabilidade dos planos (Verri, 2014). Por outro lado, as críticas positivas ressaltam a importância do SERFHAU “tanto como órgão promotor do planejamento urbano integrado, como agente formador e capacitador técnico” (VERRI, 2014, p. 132).

Monte Mór afirma que o modelo de desenvolvimento do regime militar “continha, implicitamente, uma opção de concentração urbana” (MONTE-MÓR, 2008, p. 48), que via nas cidades o meio propício para alcançar seus objetivos de desenvolvimento econômico.

O autor ainda aponta os problemas relacionados à concentração privilegiada de investimentos nas regiões que davam maior lucro por um lado, enquanto os conjuntos habitacionais eram implantados nas áreas distantes das cidades, que eram mais baratas.

Ademais, o autor afirma que a política adotada após 1964 agravou o processo migratório campo-cidade “na medida em que concentrava os investimentos governamentais nos principais centros urbanos” (MONTE-MÓR, 2008, p. 48) e colaborou com o aumento dos desequilíbrios regionais e com a aceleração do crescimento das grandes cidades. Segundo o autor, a distribuição de incentivo e linhas de crédito desenvolvidas pelos agentes financeiros do BNH “não obedeceram a qualquer macropolítica de aplicação, seja de racionalidade urbana, seja de cunho sociopolítico, regendo-se apenas pelos critérios de rentabilidade econômica exigidos pelo Banco” (MONTE-MÓR, 2008, p. 49). Como resultado,

“não apenas o problema habitacional não foi solucionado onde era mais crítico – a habitação popular, pois se descobriu que a população pobre brasileira não tem renda para ter casa – como tampouco foram equacionados os problemas urbanos trazidos à luz quase como decorrência da política habitacional” (MONTE-MÓR, 2008, p. 49).

Outro ponto levantado por Monte-Mór (2008) foi o caráter retórico do planejamento integrado para o desenvolvimento econômico, uma vez que “a promoção do desenvolvimento municipal se submete inteiramente às necessidades de crescimento econômico do país” (MONTE-MÓR, 2008, p. 51). Assim, explica o autor que

O SNPLI parecia pretender montar um sistema de planejamento urbano de baixo para cima. Entretanto, todo o resto do sistema político-econômico se caracterizava por uma postura autocrática e, assim, enquanto o SERFHAU incentivava, promovia e financiava a organização administrativa e o planejamento municipal, o sistema político-econômico do país se pautava por intensa centralidade de decisão (MONTE-MÓR, 2008, p. 51).

O autor não nega os ganhos no período quanto “ao maior conhecimento sistematizado dos problemas urbanos brasileiros e ao avanço metodológico no tratamento teórico desses

problemas” (MONTE-MÓR, 2008, p. 54), entretanto, entende que tais ganhos foram “apenas secundários, uma vez que somente representam a maximização possível diante da grande fragilidade da comunidade municipal no contexto nacional” (MONTE-MÓR, 2008, p. 54). Assim, conforme o autor,

ao distanciamento maior das políticas urbanas dos problemas das cidades, tal como estes se refletem na população como um todo, e à ausência da participação popular, direta ou indiretamente, do processo de decisão dos investimentos urbanos, os planejadores procuram responder com proposições próprias que buscam incorporar os valores e as necessidades que interpretaram ou atribuíram à população em sua leitura da realidade onde se propõem intervir. Entretanto, como permaneceram à margem desta população, por sua vez marginalizada do processo decisório, crescentemente centralizado, também os seus planos permanecem à margem das efetivas intervenções no espaço urbano (MONTE-MÓR, 2008, p. 62).

Silva (2008) considera a experiência do SERFHAU, no tocante à sua efetividade, como fracassada. Para o autor, a exigência de integração entre o Plano Diretor e os setores econômico, social, físico-territorial e institucional “sofisticou o processo de planejamento urbanístico municipal, onde faltava tradição planejadora que pudesse servir de suporte à implantação de um tipo de plano mais sofisticado” (SILVA, 2008, p. 101).

Rolnik (2009) faz uma crítica quanto às moradias populares construídas durante o período em questão. Segundo a autora, as moradias, quando construídas, foram “em sua maioria, implantadas fora das cidades, em periferias distantes e desequipadas e, muitas vezes, sob as mesmas condições de irregularidade e precariedade urbanística que marcava o mercado informal popular” (ROLNIK, 2009, p. 33). A autora ainda ressalta a expansão do mercado de classe média do período que acabou “gerando crescimento da verticalização residencial e constituindo novos eixos de centralidade nas cidades médias e grandes do país” (ROLNIK, 2009, p. 33). Segundo Rolnik (2009)

O exercício do planejamento urbano local, através dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, obrigatórios para os municípios que demandavam recursos federais para grandes investimentos públicos, eram meros documentos acessórios de justificativa de investimentos setoriais, paralelos e externos própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta gestão, associados a estratégias de zoneamento que disponibilizavam as escassas áreas urbanizadas da cidade para os produtos imobiliários de classe média (ROLNIK, 2009, p. 33).

De acordo com Rolnik (2013), a crise do modelo de industrialização pautado na substituição de importações no final da década de 1970 e “agenda de reformas econômicas de

ajuste estrutural liberalizante” implantadas num contexto de globalização dos mercados e crise fiscal dos Estados acabaram por gerar desemprego e diminuir “o alcance e escopo de políticas redistributivas que ainda existiam ou faziam parte da pauta de reivindicação dos trabalhadores” (ROLNIK, 2013, p. 3) como, por exemplo, “subsídios para as tarifas públicas e para financiamentos habitacionais em um contexto de alta de inflação e deterioração do poder de compra dos salários” (ROLNIK, 2013, p. 3).

## **2.7 A sociedade se organiza novamente**

Segundo Villaça (2010), a década de 1970 marcou “uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil com o fortalecimento dos movimentos populares” (VILLAÇA, 2010, p. 231).

Com o desgaste do regime militar no final dos anos 1970 e a movimentação popular para o reestabelecimento da democracia, “os movimentos sociais urbanos voltaram a ter força reacendendo a questão urbana e reivindicando a função social da propriedade” (KLINTOWITZ, 2013, p. 6). De acordo com Costa (2008), tais movimentos tinham como objetivo a “proposição de uma reforma urbana, por meio da construção de um novo sistema legal de regulação do parcelamento, do uso e ocupação da terra urbana, bem como da criação de formas institucionalizadas de participação nos processos de decisão política” (COSTA, 2008, p. 71).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), originariamente formado na década de 1980, foi de extrema importância para as reformas legislativas no tocante à ordem urbana decorrentes da Assembleia Nacional Constituinte.

Formado por “movimentos populares, associações de moradores, organizações não governamentais e sindicatos” (AVRITZER, 2012, p. 206) e também por “um conjunto de associações profissionais de engenheiros e arquitetos envolvidos na política urbana e organizados nacionalmente<sup>11</sup>” (AVRITZER, 2012, p. 206), o MNRU trabalhou durante o

---

<sup>11</sup> Avritzer (2012) considera a composição do MNRU como “atípica em relação à de outros movimentos da sociedade civil brasileira neste período, não somente devido ao peso das associações profissionais, mas também pela maneira como ele juntou estas associações às organizações locais da sociedade civil (incluindo tanto associações locais como a FAMERJ [Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro] e o Movimento de Defesa dos Favelados, como também o IAB [Instituto dos Arquitetos do Brasil] e o Instituto dos Engenheiros)” (AVRITZER, 2012, p. 207). O autor ainda aponta a participação de um pequeno número de

período da Assembleia Constituinte pela Emenda Popular da Reforma Urbana apresentando “propostas amplas no sentido da afirmação do direito à cidade e da função social da propriedade, e da democratização do planejamento e gestão das cidades” (BRASIL, 2011, p. 6).

Conforme Grazia (2003), tal movimento defendia a “concepção da garantia do direito à cidade objetivando mudanças na qualidade de vida, através de políticas públicas voltadas para o conjunto da população” (GRAZIA, 2003, p. 53). Assim, o MNRU encarava o controle social e a participação popular na regulação pública da produção do espaço urbano como “condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades” (GRAZIA, 2002, p. 17/18), sendo necessário, portanto, “o fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção de uma nova ética urbana, contrária à concepção de cidade submetida à lógica do mercado” (GRAZIA, 2002, p. 18).

Ressurgia, então, a bandeira da Reforma Urbana que colocava “no centro do cenário a ampliação da cidadania através das demandas de participação democrática na gestão das cidades, procurando romper com a visão ideológica que permeou as atividades de planejamento urbano, sobretudo nos anos 60/70” (SILVA, 1991, p. 10). Silva (1991) ainda declara que se buscava “romper com a preservação de privilégios no acesso ao espaço das cidades, privilégios estes que sempre encontraram apoio no marco legal existente no país” (SILVA, 1991, p. 9).

Assim, o MNRU apresentou à Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte o texto da Emenda Popular sobre a Reforma Urbana. Composta por 23 artigos, a emenda tratava dos direitos urbanos, da propriedade imobiliária urbana, da política habitacional, do transporte e serviços públicos e da gestão democrática da cidade.

De acordo com Grazia (2003) e Avritzer (2012), a emenda popular, bem como as ações seguintes do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, baseavam-se nos princípios do direito à cidade e à cidadania, da subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana, consubstanciada na função social da cidade e da propriedade, e na gestão democrática da cidade.

---

organizações não governamentais participantes da formação do MNRU, sendo as mais influentes a FASE e o Instituto Polis.

Já Silva (1991) destaca a participação das seguintes entidades: “Federação Nacional dos Engenheiros; FASE – Federação Nacional do Solo Urbano; MDF – Movimento de Defesa do Favelado; Associação de Mutuários; Coordenação Nacional dos Mutuários; Instituto dos Arquitetos do Brasil. FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro” (SILVA, 1991, p. 6)

Quanto ao direito à cidade e à cidadania, Avritzer (2012) explica que tal princípio introduzia “por um lado, a ideia de que a tradição de direitos é uma tradição ampliável e por outro a ideia de uma integração entre as lutas urbanas e a luta pela saúde, pelo transporte, pelo saneamento e pela educação” (AVRITZER, 2012, p. 207). Assim, buscava-se uma nova lógica que universalizasse o acesso “aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado (...) em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos” (GRAZIA, 2003, p. 16). De fato, a emenda declarava o direito de todo cidadão a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando o Estado a assegurar o acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, lazer, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural (artigo 1º).

O princípio da subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana buscava suprir a falta “tanto dos instrumentos fiscais quanto dos instrumentos administrativos para organizar os grandes interesses imobiliários” (AVRITZER, 2012, p. 208). Assim, a função social da cidade e da propriedade era entendida “como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano” (GRAZIA, 2003, p. 16).

Para tanto, foram previstos instrumentos como imposto progressivo sobre imóveis, imposto sobre valorização imobiliária, direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos, desapropriação por interesse social ou utilidade pública, discriminação de terras públicas, tombamento de imóveis, regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental, concessão de direito real de uso, parcelamento e edificação compulsórios, desapropriação de imóveis urbanos para fins de interesse social, apropriação pela via tributária ou outros meios da valorização de imóveis urbanos proveniente de investimentos do poder público, o aproveitamento compulsório de imóveis ociosos ou subutilizados sob pena de tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, a obrigatoriedade do poder público de adotar as medidas administrativas necessárias à identificação e recuperação de terras públicas e à discriminação de terras devolutas garantindo a participação das representações sindicais e associativas e o direito de usucapião urbana individual e coletiva.

Já no tocante à gestão democrática da cidade, esta era entendida como “forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular” (GRAZIA, 2003, p. 16). A emenda popular trouxe em seu texto “diversos instrumentos para o exercício da governança

democrática, entre eles o estabelecimento de audiências públicas, da iniciativa popular, do veto popular à legislação com apoio de pelo menos 5% do eleitorado” (AVRITZER, 2012, p. 208). Paiva, Frota e Oliveira (2015) salientam que não era apenas para o fortalecimento da cidadania que a participação popular ganhava destaque na emenda popular, mas também “como aspecto de garantia dos próprios direitos urbanos. Isso porque habitar uma cidade significa, nessa perspectiva, também o direito coletivo de intervir diretamente nas decisões tomadas a respeito dela” (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 20).

## **2.8 O Plano Diretor na Constituição Federal de 1988**

O movimento em torno da Reforma Urbana na Assembleia Nacional Constituinte refletiu no texto da Constituição Federal de 1988 que acolheu o direito urbanístico no artigo 24, I, e apresentou um capítulo exclusivo para a política urbana (arts. 182 e 183).

A Constituição Federal também instituiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, de elaboração obrigatória às cidades com mais de vinte mil habitantes (artigo 182 §1º).

De acordo com Villaça (2010), não havia por parte dos movimentos pela Reforma Urbana uma reivindicação por planos diretores, pois havia a consciência de que “eles vinham servindo apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado” (VILLAÇA, 2010, p. 232). Segundo o autor:

As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamentos e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossas cidades, mas no restante coloca a maioria na clandestinidade. Foi essa ação concreta do Estado – que não aparece nos planos diretores – que produziu e continua produzindo e reproduzindo a cisão de nossas cidades (...) em duas: de um lado, a legal, equipada e moderna, e, de outro, a clandestina, miserável e atrasada (VILLAÇA, 2010, p. 232).

Mendonça (2000), por sua vez, afirma que apesar dessas críticas, o contexto pós-Constituição de 1988 demonstrou avanços no sentido de que “os municípios têm hoje alguns

instrumentos para avançar na definição da política urbana local, embora haja ainda um longo caminho a percorrer no sentido de criar uma legislação urbanística orientada para a supressão das desigualdades sociais” (MENDONÇA, 2000 p.154).

A autora ainda afirma que a determinação do Plano Diretor como principal instrumento da política urbana rompeu com “a ‘esquizofrenia’ então existente na atividade do planejamento urbano, em que o plano urbano e a legislação urbanística eram duas realidades distintas” (MENDONÇA, 2000, p. 153). Tal rompimento, prossegue a autora, ocorreu devido à subordinação da “propriedade urbana ao cumprimento de sua função social no contexto urbano” (MENDONÇA, 2000, p.154) e ao estabelecimento do “caráter nitidamente urbanístico do plano diretor” (MENDONÇA, 2000, p. 154). Assim, a autora afirma que o desenvolvimento urbano passou a ser tratado

a partir de uma estratégia que considera os diversos atores intervenientes na produção da cidade (e não apenas o Poder Público com suas ações físicas) e abre espaço para o avanço da legislação urbanística no sentido de buscar instrumentos de política urbana que possibilitem ao Poder Público intervir na dinâmica da produção do espaço urbano (MENDONÇA, 2000, p. 155).

De acordo com Villaça (2010), a década de 1990 representa o “fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares” (VILLAÇA, 2010, p. 236). O autor aponta mudanças quanto ao conteúdo dos Planos Diretores e quanto ao seu alcance, no que diz respeito à sua competência. Assim, segundo o autor:

seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são, basicamente os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição ‘urbanística’ nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico local ou regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano (VILLAÇA, 2010, p. 238).

## **2.9 A luta do FNRU pelo Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade, nome dado à Lei Federal 10.257/01, surgiu do projeto de lei nº 181/89 elaborado pelo senador Roberto Pompeu de Sousa Brasil juntamente com seu assessor José Roberto Bassul (Grazia, 2003). O projeto teve rápida tramitação no Senado, e, após aprovado em 1990, começou, em dezembro do mesmo ano, a tramitar na Câmara dos Deputados sob a numeração 5.788/90, onde, inicialmente, foi alvo da oposição dos setores conservadores compostos por “entidades que representavam os proprietários de terra, da construção civil e do setor imobiliário” (GRAZIA, 2003, p. 23), de forma que:

O setor empresarial sequer aceitou discutir pontos como proibição de posse ou domínio de área urbana excedente ao máximo fixado em módulos pelo plano diretor (...). Também houve resistência à proposta de usucapião coletivo. A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), no relatório final do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado na cidade de Fortaleza em 1992, repudiou o projeto de lei, acusando-o de mascarar ‘atos de autoritarismo estatal’ ao interferir ‘na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares’ (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 40).

Por outro lado, o FNURU<sup>12</sup>, movimento que surgiu do MNRU, teve destaque dentre os muitos atores sociais que contribuíram para a aprovação do projeto de lei (Grazia, 2003). Os participantes do Fórum acompanharam permanentemente a tramitação do projeto na Câmara e atuavam mobilizando atores, participando das comissões nas quais o projeto era discutido, pressionando e negociando com parlamentares, distribuindo notas públicas no Congresso e na imprensa, dentre outras formas de atuação.

De acordo com Paiva, Frota e Oliveira (2015), o projeto de lei foi aprovado por quase unanimidade na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), considerada pelo FNURU a comissão mais importante para a sua participação. Os autores também destacam que o relator da CDUI “buscou consolidar consensos em torno do projeto” (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 41), incorporando também ao projeto as propostas do Instituto dos Arquitetos do Brasil e do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI – SP).

Bassul (2002) afirma que durante o período de tramitação, no qual algumas cidades já vinham aplicando alguns instrumentos da Constituição em seus planos diretores com

---

<sup>12</sup> Brasil (2011) expõe a composição da coordenação do FNURU na década de 1990: ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano; FASE – Federação dos Órgãos de Assistência Social e educacional; POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; FNA – Federação Nacional de Associações de Empregados da Caixa Econômica Federal; FISENGE – Federação Intersindical de Sindicatos de Engenheiros; UMMP – União dos Movimentos de Moradia Popular; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; PRÓ-Central de Movimentos Populares (CMP em 1993).

interessantes resultados para os setores econômicos, os grupos que inicialmente se opuseram ao projeto de lei passaram “a vê-lo não mais como uma proposta ‘socializante’, mas como uma lei útil ao capitalismo desenvolvido” (BASSUL, 2002, n.p.) e assim prossegue:

Sobretudo em uma época em que as atividades capitalistas têm se pautado pelas exigências da competição global, o que envolve a própria cidade como ‘produto’ a ser oferecido no mercado mundial da atração de investimentos, a expressão urbana das políticas de exclusão promovidas pela avidez do próprio capital torna-se para o grande empresariado urbano, se não uma ofensa ética à condição humana, como perceberiam as consciências mais sensíveis, ao menos um fator de ‘desvantagem competitiva’. Assim, ainda que distante dos aspectos que movem a atitude política pautada pelo ideário da justiça social, os representantes do grande capital, urbano e privado, passaram a interessar-se por cidades menos fragmentadas socialmente, ambientalmente sustentáveis e mais eficazes na universalização dos serviços públicos essenciais (BASSUL, 2002, n.p.).

Assim, após onze anos de negociações e pressões, o projeto de lei foi aprovado, resultando no Estatuto da Cidade<sup>13</sup>. Contudo, “a aprovação do Estatuto não resolveu o problema da aplicabilidade da Constituição” (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 43), uma vez que o Estatuto da Cidade tem papel de norma geral. Dessa forma, sua aprovação “abriu uma nova etapa de luta institucional, dessa vez, na esfera local: a necessidade de elaboração e revisão de planos diretores” (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 43).

## **2.10 O Plano Diretor no Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal através de normas de ordem pública e de interesse social cuja finalidade é regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (artigo 1º e § único). Ainda, o Estatuto da Cidade apresenta os instrumentos e as diretrizes da política urbana.

Os instrumentos estão previstos no artigo 4º e podem ser divididos em instrumentos de planejamento (incisos I a III); instrumentos tributários e financeiros (inciso IV) instrumentos jurídicos e políticos (inciso V) e o estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança (inciso VI).

---

<sup>13</sup> Para detalhes do processo legislativo, ver Grazia (2003).

O Plano Diretor é um dos instrumentos de planejamento e o principal instrumento da política urbana. Trata-se de lei municipal que deve ser revista a cada dez anos e é obrigatória para as cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como os demais casos expressos no artigo 41 do Estatuto da Cidade. Como mencionado, é através dele que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são incorporados no ordenamento jurídico do município.

Seu conteúdo mínimo é expresso no artigo 42 do Estatuto da Cidade e regulamentado pela Resolução nº 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades que estabelece orientações e recomendações sobre o tema.

Assim, o Estatuto da Cidade exige a previsão da delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização; também exige que o plano traga previsões acerca do direito de preempção (artigo 25), da outorga onerosa do direito de construir (artigo 28), das áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo mediante contrapartida (artigo 29), das operações consorciadas (artigo 32) e da transferência do direito de construir (artigo 35). Ainda, o artigo 42 exige a criação de um sistema de acompanhamento.

A Resolução nº 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades estabelece uma série de orientações relativas ao conteúdo dos Planos Diretores e tem por finalidade evitar a elaboração de Planos Diretores de diretrizes gerais para posterior detalhamento. Assim, por exemplo, a resolução orienta a previsão das áreas de aplicação dos instrumentos de direito de preempção, outorga onerosa, alteração de uso, operações urbanas e transferência do direito de construir e exige que tais instrumentos sejam justificados na exposição dos motivos com a vinculação a estratégias e objetivos (artigo 4º).

Assim, o Plano Diretor no novo ordenamento jurídico-urbanístico tem uma função clara e muito distinta dos outros planos diretores apresentados até aqui. Cabe a ele “definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social” (BRASIL, 2004, p. 13) buscando “reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das nossas cidades” (BRASIL, 2004, p. 43). Desta forma:

O Estatuto abarca um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana - e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega – como não podia deixar de ser- para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades. Neste sentido, o Estatuto funciona como uma espécie de ‘caixa de ferramentas’ para uma política urbana local. É a definição da ‘cidade que

queremos' nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e a sua forma de aplicação. É, portanto, no processo político e no engajamento amplo (ou não) da sociedade civil, que repousará a natureza e a direção de intervenção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto (BRASIL, 2001, p. 17-18).

O histórico elaborado por Villaça (2010) aborda somente até a década de 1990. Contudo, as críticas apresentadas pelo autor àquela época continuam atuais. Villaça (2010) conclui seu texto com uma reflexão acerca das condições em que a classe dominante brasileira se encontra após a obrigatoriedade da elaboração participativa dos planos diretores. Segundo o autor:

tudo indica que aquela classe deverá evitar planos diretores num futuro próximo, pois, em que pese à pequena participação das organizações populares, a elaboração dos planos vem sendo crescentemente politizada e se transformando, no mínimo em momentos desagradáveis para aquelas facções (VILLAÇA, 2010, p. 240).

Buscamos demonstrar neste capítulo um breve histórico do planejamento urbano brasileiro, mais especificamente, dos instrumentos de ordenação do solo urbano, a fim de explicitar seu histórico caráter tecnicista e centralizador. Por outro lado, também buscamos demonstrar as reações a tal lógica, reações que foram refletidas no ordenamento jurídico brasileiro. São muitas as mudanças previstas pela nova legislação, bem como são muitos os interesses contrários à sua aplicação. Assim, no capítulo seguinte abordaremos com maiores detalhes os momentos de elaboração e revisão dos Planos Diretores retomando as recomendações do Ministério das Cidades e apresentando as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades.



### **CAPÍTULO 3: A participação no processo de construção dos planos diretores**

Conforme exposto no capítulo anterior, a ordenação do território através de planos diretores não se trata de prática recente, mas sua abrangência foi ampliada e seu sentido alterado a partir da Constituição Federal de 1988 (Santos Junior, 2008).

Ao Plano Diretor foi dado o papel de instrumento principal da política urbana, que tem suas diretrizes expressas no art. 2º do Estatuto da Cidade. Dentre elas, a gestão democrática da cidade, e o planejamento do desenvolvimento das cidades.

Ademais, o Estatuto da Cidade obriga o Poder Público a garantir a participação da população na sua elaboração e fiscalização de sua implementação através de audiências públicas e debates, e a publicidade quanto aos atos praticados, bem como o acesso aos documentos e informações produzidos, na forma do artigo 40 §4º do Estatuto da Cidade.

De acordo com Sarno (2007, p. 51), a transparência prevista pelo ordenamento jurídico “ora traduzida em publicidade, ora traduzida no acesso direto às informações nada mais é do que o elemento necessário para o exercício do poder de fiscalização que o cidadão possuiu”.

Entretanto, conforme a autora (Sarno, 2007, p. 52), “a população não pode ser relegada a um patamar de agente passivo, mero expectador, recebendo as informações sem chances efetivas e reais de questionar, opinar ou fiscalizar”. Cabe ao Poder Público também agir de forma a educar a população para este momento de exercício democrático, a fim de proporcionar à população “momentos estratégicos para essa participação de forma que a soberania popular possa ser exercida na sua plenitude”.

Correia (2006) aponta como fundamento específico da participação popular nos processos de planejamento urbano a necessidade de se “*compensar* a amplitude do poder discricionário que caracteriza a actividade de planificação com uma exigente e aprofundada participação dos interessados” (CORREIA, 2006, p. 375).

Uma vez que as normas urbanísticas estabelecem “apenas os princípios fundamentais dos planos, os seus objectivos, as regras respeitantes ao procedimento de sua elaboração e aprovação” (CORREIA, 2006, p. 376), deve Administração Municipal decidir quais normas aplicar, em quais áreas e a que tempo.

Assim, segundo Correia (2006), a participação da população na tomada de decisões da Administração Pública objetiva, (1) auxiliar a Administração a resolver os “problemas da falta

de conhecimentos e de experiência da Administração Pública indispensáveis à escolha das soluções mais adequadas” (CORREIA, 2006, p. 374), (2) contribuir “para o aumento da eficiência da Administração” (CORREIA, 2006, p. 375), (3) estabelecer contato direto entre Administração e administrados “que funciona como meio de impedir a despersonalização e de evitar os desvios burocráticos da função administrativa” (CORREIA, 2006, p. 375), bem como (4) aprofundar “a realização do espírito democrático, que exige não só uma participação episódica na vida política, através da designação dos governantes, mas também uma associação activa dos cidadãos à condução da Administração” (CORREIA, 2006, p. 375).

A elaboração do Plano Diretor deve partir de “uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasam a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização” (BRASIL, 2001, p. 40). Desta forma,

é definida uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!). (...) mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata aqui da tradicional fase de ‘consultas’ que os Planos Diretores costumam fazer – a seus interlocutores preferenciais, ‘clientes’ dos planos e leis de zoneamento, que dominam sua linguagem e simbolização, mas de um processo de construção coletiva da ‘cidade que queremos (BRASIL, 2001, p. 40).

Como fazer este processo de construção coletiva? Abordaremos neste capítulo as regras referentes à participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores, baseando-nos principalmente nas orientações do Conselho das Cidades e no material produzido pelo Ministério das Cidades, especialmente na publicação “Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos” (Brasil, 2004).

### **3.1 Ministério das Cidades**

O Ministério das Cidades, criado em 2003, lançou em 2005 a campanha nacional “Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos” para ajudar os municípios na implementação

dos seus Planos Diretores. Assim, o Ministério das Cidades prestou apoio técnico e financeiro, executou programas de capacitação e sensibilização em todas as regiões do país, bem como investiu no fortalecimento de redes de interessados, por exemplo, realizando cadastro de profissionais com experiência em capacitação ou elaboração de planos diretores, dentre outras ações (Brasil, 2005). De acordo com Brasil et al. (2013):

Tendo como ministro Olívio Dutra (PT), sua equipe inicial [do Ministério das Cidades] era, em parte, composta por profissionais e ativistas ligados ao FNUR. Dessa forma, [a criação do Ministério] não apenas respondeu-se ao vazio institucional no âmbito federal para a problemática urbana, como a produção do novo repertório de políticas urbanas e programas constrói-se em sintonia fina com as plataformas societárias (BRASIL et al, 2013, os colchetes são nossos).

### **3.1.1 A metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades**

O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) integra a estrutura do Ministério das Cidades e é regido pelo Decreto 5.790/06. O ConCidades é um colegiado de natureza consultiva e deliberativa composto tanto por setores governamentais das três esferas de governo, quanto por segmentos da sociedade civil. Uma de suas atribuições é a emissão de orientações e recomendações acerca da aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano (art. 3º, IV Dec. 5.790/06).

Conforme Meirelles (2011, p. 183), as resoluções fazem parte dos atos administrativos gerais ou normativos. A característica deste tipo de ato administrativo repousa no seu conteúdo de “comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei”. Desse modo, tais atos buscam “explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados”. Assim, “expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa”.

Os atos administrativos gerais ou normativos<sup>14</sup>, “por serem gerais e abstratos, têm a mesma normatividade da lei e a ela se equiparam para fins de controle judicial” (MEIRELLES, 2001, p. 183) apesar de não ser considerados como lei em sentido formal.

Particularmente, as resoluções são os atos normativos expedidos “pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos) ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica” (MEIRELLES, 2011, p. 183).

Para fins deste estudo, destacam-se as Resoluções nº 25/2005 e nº 9/2006 e Resolução Recomendada nº 83/2009, que tratam, respectivamente, do processo participativo, do cumprimento dos prazos e da revisão do Plano Diretor.

A Resolução Recomendada nº 83/2009 garante a incidência do disposto no Estatuto da Cidade e na Resolução nº 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades, que abordam as normas referentes ao processo de elaboração dos Planos Diretores, aos processos de revisão ou alteração dos mesmos. Ainda, a Resolução nº 83/2009 estabelece maiores garantias quanto à publicidade nesses casos a serem observadas pelo Poder Público, uma vez que consta no §1º de seu art. 4º que:

§1º As audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração de Plano Diretor, deverão seguir o disposto no Estatuto da Cidade, na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e, ainda:

- I. Serem divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas;
- II. Terem o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação;
- III. Serem divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade.

Ainda, o artigo 7º desta Resolução estabelece que não somente os resultados das audiências ou consultas públicas devem ser amplamente divulgados pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, mas também todas as medidas relacionadas à revisão ou alteração do Plano Diretor.

De acordo com Perez (2009, p. 168), audiência pública é o “instituto de participação popular na Administração Pública, de caráter não vinculante, consultivo ou meramente opinativo, inserido na fase instrutória do processo decisório” que busca, através de sessão pública, esclarecer e discutir “todos os aspectos e problemas envolvidos em uma determinada decisão administrativa”.

---

<sup>14</sup> Meirelles (2011) inclui neste grupo os decretos regulamentares, os regimentos, as resoluções, as deliberações e as portarias de conteúdo geral (Meirelles, 2011).

Ainda, as deliberações nela constantes devem ser transcritas em ata “e ser publicada junto aos anexos, obedecendo aos princípios formadores do processo administrativo” (SARNO, 2007, p. 68). Ou seja, apesar do caráter não vinculante da audiência pública, “tudo aquilo que tiver sido debatido e trazido para conhecimento do Poder Público deverá ser sopesado de forma a fundamentar a decisão final acerca do projeto” (SARNO, 2007).

Já a consulta pública, trata-se de “procedimento de divulgação prévia de minutas de atos normativos (de interesse geral), visando que, no prazo determinado pela Administração (...) todos os eventuais interessados ofereçam críticas, sugestões de aperfeiçoamento ou peçam informações e resolvam dúvidas a seu respeito” (PEREZ, 2009, p. 177). Ainda conforme o autor, “a Administração tem o dever de documentar as consultas e responde-las publicamente, antes de tomar sua decisão final, de modo a instruir e fundamentar o processo decisório” (PEREZ, 2009, p. 177). Neste sentido, Martins Júnior (2009) aduz que:

Os Poderes Legislativo e Executivo, no âmbito municipal, devem prestígio à transparência por mecanismos de publicidade, acessibilidade e participação popular, mediante a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º, I, II e III). Desse modo, impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta lei (art. 52, VI) é grave atentado aos princípios da Administração Pública, notadamente publicidade e participação popular, como expoentes da transparência, cujas múltiplas funções são reverberadas como essenciais ao Estado Democrático de Direito: controle e fiscalização, legitimidade do poder, aproximação à população, eficiência, objetividade, imparcialidade etc (MARTINS JÚNIOR, 2009, p.220-221).

Entretanto, conforme expresso em Brasil (2004), “os instrumentos contidos no Estatuto não são suficientes, por si sós, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão ou foram longa e duramente discriminados socialmente” (BRASIL, 2004, p. 45).

Buscando reverter este quadro, o Conselho Nacional das Cidades previu expressamente na Resolução nº 25/2005 em seu art. 7º que “as ações de sensibilização, movimentação e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais”.

Ainda, de acordo com a Resolução nº 25/2005, a coordenação do processo participativo deve ser realizada de forma compartilhada através da efetiva participação do

poder público e da sociedade civil, desde a fase de elaboração até a definição dos mecanismos para tomada de decisão (artigo 3º, parágrafo 1º).

Assim, o Ministério das Cidades (Brasil, 2004) sugere que a condução do processo de elaboração do Plano Diretor seja articulada através da constituição de um Núcleo Gestor, ou seja, um grupo formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil, para a preparação, condução e monitoração da elaboração do Plano Diretor. De acordo com a publicação, “a sociedade civil deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no Município” (BRASIL, 2004, p. 46). Cabe ao Núcleo Gestor:

formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social; elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil; coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação; propor critérios para decidir prioridades; assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente; compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo (BRASIL, 2004, p. 46).

Quanto às fases do processo participativo, a publicação do Ministério das Cidades orienta que o processo de elaboração do Plano Diretor se inicie através da leitura participativa, que comporta tanto a leitura técnica quanto a leitura comunitária da cidade (Brasil, 2004).

A leitura técnica é aquela feita pelo quadro de profissionais da Prefeitura, momento no qual estudos, “dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura disponíveis” (BRASIL, 2004, p. 20) devem ser apresentados à população a fim de que seja possível visualizar as necessidades e as desigualdades de cada parte do território. Não se pretende aqui que sejam elaborados grandes compêndios sobre a situação do município, o necessário é que “o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria” (BRASIL, 2004, p. 22). Desta forma:

Dentre os aspectos que todos devem conhecer destacam-se, por exemplo, a distribuição dos equipamentos públicos e de infraestrutura existentes na cidade; a relação entre terras disponíveis para habitação e possibilidade de acesso a elas (para diferentes faixas de renda); localização e caracterização das áreas mais importantes (ou mais ameaçadas) para a preservação ambiental e cultural, dentre outros (BRASIL, 2004, p. 22).

A publicação faz uma ressalva ao afirmar que a leitura técnica não é ideologicamente neutra, de forma que “as avaliações de potencialidades podem variar conforme os grupos sociais que as elaborem” (BRASIL, 2004, p. 21). Assim, faz-se necessária a leitura

comunitária da cidade, na qual a população possa complementar as informações e relatar os problemas não especificados na leitura técnica.

O Ministério das Cidades (Brasil, 2004) aponta a elaboração e apresentação de mapas como de fundamental importância nesta etapa de leitura participativa da cidade. A publicação sugere a realização de mapas temáticos sobre o território que abordem temas como áreas para preservação cultural, estrutura fundiária, evolução histórica da cidade e do território, riscos para ocupação urbana, inserção regional do município, indicadores de mobilidade e circulação, caracterização e distribuição da população e seus movimentos, mapas de uso do solo, de infraestrutura urbana e mapas da atividade econômica do município (Brasil, 2004).

Destacamos aqui a importância do mapeamento da estrutura fundiária do município, que deve “indicar situação da propriedade da terra (regular e irregular), a distribuição e forma de uso da propriedade, como por exemplo, imóveis, lotes ou glebas vazios, especialmente os que já sejam servidos de infraestrutura” (BRASIL, 2004, p. 23) uma vez que é de fundamental importância para o debate sobre a aplicação dos instrumentos legais da reforma urbana.

Após a leitura participativa, a publicação orienta que deve ser realizada a escolha dos temas prioritários, das estratégias e dos instrumentos necessários para que sejam alcançados os objetivos discutidos com “os diversos segmentos da sociedade e com todas as instituições envolvidas na elaboração do Plano Diretor” (BRASIL, 2004, p. 27).

Ainda, devem ser analisadas a dinâmica imobiliária e a legislação urbanística que incide no município. Assim, deve-se “analisar a atualidade dessa legislação (onde e se a legislação está ou não sendo aplicada; onde as formas de ocupação contrariam, tem contrariado ou podem vir facilmente a contrariar a legislação em vigor e por quê)” (BRASIL, 2004, p. 26).

Aqui a publicação alerta para o fato de que “a legislação urbanística, particularmente as leis de parcelamento do solo e de uso e ocupação do solo, devem ser revistas e incorporadas ao Plano Diretor” (BRASIL, 2004, p. 29), bem como “os instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos municípios devem adequar-se aos objetivos do planejamento territorial” (BRASIL, 2004, p. 29).

Uma vez que a elaboração do Plano Diretor não significa o fim do processo de planejamento, recomenda-se “que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo” (BRASIL, 2004, p. 32). Assim, deve-se estabelecer um “processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor (BRASIL, 2004, p. 32). Esta etapa está intimamente relacionada à exigência da articulação entre o orçamento e as

diretrizes orçamentárias ao Plano Diretor exigida pelo §1º do art. 39 do Estatuto da Cidade e pelo art. 6º da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades, de forma que as prioridades elencadas no Plano Diretor devem orientar os investimentos públicos. Ademais, o art. 6º da Resolução ainda prevê que o processo participativo deve levar em consideração as proposições advindas de processos democráticos tais como conselhos, fóruns, conferências e congressos da cidade.

A organização do processo participativo deve garantir a diversidade tanto no seu aspecto territorial quanto no seu aspecto social. É necessário ter em mente que a abertura à participação junto à Administração Pública busca incluir novos atores no processo, de forma que cabe ao Estado ter uma atitude ativa quanto à inclusão dessas pessoas. Assim, a Resolução nº 25/2005, em seu artigo 5º, orienta que seja garantida a diversidade no processo participativo, no sentido de que a realização dos debates deve ser feita por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros, garantindo-se, ainda, a alternância dos locais de discussão.

A Resolução 25/2005 também indica em seu artigo 8º a finalidade das audiências públicas previstas no Estatuto da Cidade para a elaboração do Plano Diretor. Assim, elas devem informar a população, “colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor”. Para tanto, a Resolução aponta os seguintes requisitos:

- Art. 8º I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Com relação à publicidade, além do disposto nos artigos 4º e 7º da Resolução nº 83/2009 expressos acima, a Resolução nº 25/2005 estabelece em seu artigo 4º os requisitos para a as exigências do inciso II do parágrafo 4º do Art. 40 do Estatuto da Cidade<sup>15</sup>. São eles:

---

<sup>15</sup> Artigo 40, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade: “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”.

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II – ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

### **3.2 Da improbidade administrativa**

O Estatuto da Cidade prevê no artigo nº 52 uma série de hipóteses que podem implicar na possibilidade de imputação de improbidade administrativa ao Prefeito, sem prejuízo da aplicação de punição aos demais agentes públicos envolvidos. Para fins deste estudo, importa-nos abordar as previsões constantes nos incisos VI e VII do referido artigo:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...) VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

Conforme exposto, os incisos I a III do parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade tratam da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e dos vários segmentos da comunidade bem como da publicidade e do acesso quanto aos documentos e informações produzidos no processo participativo.

Já o parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade obriga o Poder Público a realizar o processo de revisão do Plano Diretor a cada dez anos<sup>16</sup>.

Tais hipóteses deverão ser avaliadas à luz da Lei nº 8.429/1992 que trata dos atos de improbidade praticados pelos agentes públicos contra o Poder Público e os divide entre os que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º), os que causam prejuízo ao erário (artigo 10), e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). Os casos previstos no Estatuto da Cidade e aqui analisados correspondem aos previstos no artigo nº 11.

---

<sup>16</sup> O artigo 50 do Estatuto da Cidade trata da obrigação de aprovação dos Planos Diretores nas cidades obrigadas até o ano de 2008

Conforme Martins Júnior (2009, p. 280), “a violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo”. O rol elencado no artigo nº11 da Lei de Improbidade Administrativa é exemplificativo e, ainda segundo Martins Júnior “a proteção aos princípios da Administração Pública instituída na Lei Federal n. 8.429/92 enfatiza com força e vigor a tutela sistemática da moralidade administrativa e dos demais princípios explícitos ou implícitos da Administração Pública”.

Assim, a não observância dos requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade e das providências necessárias para garantir a revisão do Plano Diretor além de levar à incidência dos incisos II (retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício) e IV (negar publicidade aos atos oficiais) da Lei Federal nº 8.429/92, ainda fere o princípio democrático, o princípio do Estado de Direito, da participação popular e do planejamento participativo.

Perez (2009) entende a participação popular na Administração Pública como um “princípio implícito no ordenamento constitucional brasileiro, conectado ao princípio democrático, ao princípio do Estado de Direito e ao princípio da eficiência administrativa”. (PEREZ, 2009, p. 83). Quanto ao princípio democrático e do Estado de Direito, Perez (2009) aduz que:

Tanto o princípio democrático como o princípio do Estado de Direito, uma vez inseridos na Constituição, assumem uma caracterização relativamente complexa, pois passam a nortear a conduta do Estado e da sociedade por parâmetros contemporaneamente aceitos.

Melhor dizendo, extrai-se do princípio democrático não somente a obrigação do Estado de respeitar as mais elementares normas da democracia representativa (eleições periódicas, separação de poderes, liberdade partidária), mas também, como salienta Canotilho, que ele “implica a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de apreender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos”, importando, por isso, numa “forma de organização” do Estado e, ao que nos interessa, da Administração Pública” (PEREZ, 2009, p. 73).

Carmona (2015) ainda inclui o princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo como um dos princípios da ordem urbanística, uma vez que “a Constituição alberga a concepção de que o planejamento é obrigatório para o Estado e indicativo para o setor privado (art. 174)” (CARMONA, 2015, p. 81).

Qualquer cidadão pode representar à autoridade competente para que seja instaurada a investigação para apurar a eventual prática de ato de improbidade (artigo nº 14 da Lei nº 8.429/1992), entretanto os sujeitos ativos do processo de improbidade administrativa são o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, cabendo-lhes a propositura de ação ordinária que deve ser instruída com documentos e justificação da existência de ato de improbidade administrativa (artigo 17 *caput* e parágrafo 6º da Lei nº 8.429/1992).

Assim, se a petição inicial estiver devidamente instruída, o juiz competente notificará o requerido para responder através de manifestação escrita no prazo de 15 dias acerca dos fatos a ele imputados (parágrafo 7º do artigo 17). Caso o juiz seja convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita após tal manifestação, rejeitará a ação em decisão fundamentada (parágrafo 8º do artigo 17).

Caso contrário, o requerido será citado para apresentar contestação, podendo interpor agravo de instrumento face ao recebimento da petição inicial (parágrafos 9º e 10 do artigo 17). Ainda, o juiz pode extinguir o processo sem julgamento de mérito em qualquer fase do processo caso reconheça a inadequação da ação de improbidade (parágrafo 11 do artigo 17).

Foi possível observar nos documentos, nas entrevistas, em matérias da imprensa e conversas informais referentes ao processo da segunda revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto uma intensa ênfase no perigo de incidência de improbidade administrativa devido ao curto prazo para remessa do projeto de lei à Câmara dos Vereadores, uma vez que o processo foi iniciado apenas no ano em que o mesmo se extinguiria.

Tal fato, como veremos a seguir, foi utilizado como justificativa para um processo de revisão açodado, sem a garantia da devida diversidade territorial e temática, além de outras irregularidades. Assim resta a pergunta: a superveniência do prazo previsto para a revisão do Plano Diretor enquanto o processo de revisão estiver em curso implica necessariamente em improbidade administrativa?

A questão é pouco debatida na doutrina, contudo, podemos extrair da publicação “Plano Diretor Participativo” (Brasil, 2005) que a resposta a esta pergunta depende se há processo participativo em curso, o que levaria à falta de razões objetivas para a denúncia por improbidade administrativa.

No caso, discute-se na publicação acerca do prazo imposto no artigo 50 do Estatuto da Cidade, alterado pela Lei nº 11.673/2008. Tal artigo previa que os municípios enquadrados como obrigados a elaborar Planos Diretores deveriam fazê-lo até o ano de 2006 caso não

tivessem Plano Diretor aprovado quando o Estatuto da Cidade entrou em vigor<sup>17</sup>. Assim consta na publicação do Ministério das Cidades que:

23. Se o Plano Diretor não for aprovado no prazo limite? E se não for participativo?

Caso o prazo não seja atendido ou o Plano não for construído de maneira participativa, o prefeito pode ser julgado por improbidade administrativa, conforme o artigo 52 do Estatuto da Cidade que pode, dependendo do resultado do julgamento, levar prefeitos e/ou vereadores à perda de mandato. É a própria comunidade que, através de ação civil pública denuncia os gestores que não tomaram as providências necessárias para que os prazos e procedimentos sejam cumpridos.

24. E se, em outubro de 2006, o Plano estiver iniciado e não concluído?

Se os gestores tomaram todas as providências para a elaboração do Plano, se o processo estiver sendo participativo e envolvendo toda a sociedade e se o processo estiver a pleno vapor – e com perspectivas de ser concluído brevemente – não existirão razões objetivas para denunciar os gestores (BRASIL, 2005, p. 77).

Tal afirmação vai de encontro no disposto no artigo nº 2º da Resolução nº 9/2006 do Conselho das Cidades estabelece que “durante todo o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor deverão ser considerados, no mesmo nível de relevância do prazo, os aspectos referentes ao processo participativo, e os referentes ao conteúdo do Plano Diretor”.

---

<sup>17</sup> A alteração da Lei nº 11.673/2008 prorrogou este prazo para o ano de 2008.

## **CAPÍTULO 4: Apresentação e análise dos dados**

Nosso objetivo foi conhecer o processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto a fim de saber que forma o Poder Executivo garantiu a participação popular neste processo e quais foram as percepções de alguns dos atores nele envolvidos.

Como visto no capítulo anterior, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades apresentam orientações e recomendações quanto à metodologia do processo participativo a ser realizado na elaboração e na revisão dos planos diretores. Tais orientações visam garantir a diversidade e a transparência no processo participativo, e fazem parte de um esforço coletivo que busca, através (e apesar) do ordenamento jurídico, avançar na luta pela reforma urbana.

Não foi este o cenário que observamos através dos documentos e relatos acerca do segundo processo de revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto, que, desconsiderando etapas como a leitura participativa e ações de capacitação, e com descompassos na coordenação compartilhada do processo, foi encarada pelo Poder Público como mero requisito formal, sem a garantia da diversidade e sem a devida transparência acerca de seus atos.

Apesar do projeto de lei não ter se consolidado enquanto legislação vigente, a análise da metodologia participativa prevista pelo Poder Executivo se faz necessária para que possamos elucidar o modo pelo qual este encarou a tarefa de realizar o processo participativo.

Apresentaremos neste capítulo um breve histórico da elaboração e da primeira revisão do Plano Diretor do Município seguido por alguns apontamentos necessários sobre as negativas do Poder Legislativo quanto à aprovação da sua segunda revisão. A seguir, faremos uma exposição acerca da previsão da participação popular no ordenamento municipal, e, então, adentraremos na exposição e análise dos dados levantados pela pesquisa que demonstram como se deu o processo participativo na elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto.

### **4.1 Breve histórico da elaboração e da primeira revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto**

O Município de Ribeirão Preto teve seu primeiro Plano Diretor pós Constituição Federal de 1988 aprovado no ano de 1995 através da Lei Complementar nº 501/95, cujo processo de elaboração teve início em 1993.

Já havia àquela época um projeto de lei referente ao Plano Diretor realizado pela gestão anterior, de Welson Gasparini (PSDB) em trâmite na Câmara dos Vereadores. Contudo, tal projeto foi substituído a pedido do recém-eleito Prefeito Antônio Palocci Filho (PT). De acordo com o depoimento de uma das entrevistadas, a substituição foi feita mediante condição imposta pela Câmara dos Vereadores de que o novo projeto fosse apresentado novamente para votação até dezembro de 1993.

*Então, a gestão anterior, acho que era o Gasparini né, eles apresentaram o Plano Diretor pra Câmara, e esse Plano Diretor era uma versão mal acabada, mal adaptada, vamos dizer assim, que o Jânio Quadros tinha feito pra São Paulo na época. Muito mal ajambrada. Do ponto de vista dos aspectos sociais até que a política social daquele plano estava muito bem desenvolvida, mas a política de ordenamento territorial era um desastre. Isso foi então, principalmente os arquitetos ali, foi feito um movimento na época que esse plano foi encaminhado à Câmara ainda na gestão do Gasparini, foram feitos seminários aqui na cidade, que vieram especialistas, urbanistas falarem sobre o Plano Diretor, mostrar os problemas que o Plano Diretor tinha. Então, foram muito questionados os problemas desse plano que já tinha sido entregue à Câmara na gestão do Gasparini”.(Entrevistada 1)*

*“(...) ainda em campanha, o Palocci assume o compromisso de fazer a revisão desse Plano Diretor, de tirar esse projeto de lei da Câmara, submetê-lo a uma revisão e reencaminhar um outro projeto de lei. Ai ele entra em 1993 e faz isso. Ele retira o projeto da Câmara, só que a Câmara dos Vereadores da um prazo muito curto pra ele devolver. ‘Tudo bem, você pode retirar, só que até dezembro você tem que devolver’. E isso todo o esquema, toda a organização administrativa estava se adaptando porque ele tinha acabado de entrar no governo, estava formando seu quadro técnico. (...) Então a gente tinha que literalmente trabalhar contra o relógio, a gente tinha um prazo de devolver pra Câmara no máximo até dezembro de 1993. (Entrevistada 1).*

Os motivos da substituição são expostos no texto anexo ao Projeto de Lei Complementar (Ribeirão Preto, 1993), quais sejam: 1) a ausência de “diretrizes físico-territoriais, sociais, econômicas e administrativas a serem seguidas pelo Poder Executivo, perseguindo o objetivo maior de ordenar o pleno desenvolvimento da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes” (RIBEIRÃO PRETO, 1993, p. 6), exigência remetida a uma segunda parte que seria posteriormente encaminhada conforme o parágrafo único do artigo 1º do antigo projeto; 2) o comprometimento à compreensão de um “planejamento macro do Município que deve integrar as políticas públicas” (RIBEIRÃO PRETO, 1993, p. 6) que seria causado por tal divisão; 3) “a não explicitação do processo de discussão e participação em sua

elaboração, não respeitando as indicações básicas de sua importância, expressas tanto na Constituição Federal quanto na Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto” (RIBEIRÃO PRETO, 1993, p.6).

Apesar de anterior ao Estatuto da Cidade, já constava no parágrafo 3º do artigo 84 da Lei Orgânica do Município, aprovada em cinco de abril de 1990, que “os objetivos e aspirações da população manifestar-se-ão pela consulta às associações representativas, particularmente às associações de moradores e sua federação, bem como por sua participação no processo de elaboração do Plano Diretor”.

Assim, uma versão preliminar do projeto de lei foi elaborada pela equipe técnica da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública do Município de Ribeirão Preto e posteriormente distribuída “para a administração direta, indireta e para a sociedade civil organizada” (RIBEIRÃO PRETO, 1993, p. 7).

O formato da elaboração do projeto de lei do Plano Diretor de 1995 e o modo como tal projeto foi exposto à sociedade foram relatados em entrevista da seguinte forma:

*(...) Não houve processo participativo de modo algum, pra elaboração do Plano Diretor de Ribeirão Preto em todas as suas etapas.*

*Todas as suas versões, até onde eu tenho conhecimento, foram estudos técnicos, foram tecnocratas desse trabalho feito por técnicos decidido em gabinete. O que aconteceu em 1995 naquela época foi que esse processo foi debatido com a população. Então se montou um boneco geral desse plano, por técnicos, e este boneco foi levado ao debate.*

*Então não foi um processo participativo no sentido da elaboração do plano, foi algo assim ‘olha, fizemos aqui um boneco e agora vamos colocar à disposição’.*

*Esse processo de discussão, na primeira versão foi muito intenso. Foi muito intenso. O principal canal de comunicação nosso era o próprio COMUR, Conselho Municipal de Urbanismo. Na época da elaboração do Plano Diretor a gente tinha reuniões semanais no COMUR e durante essas reuniões o texto era colocado no datashow e as sugestões eram anotadas ali, né, com todo mundo participando, cada um que sugeria uma alteração, essa alteração já era votada e já no próprio ambiente de discussão essa alteração já era feita. Mas com base num texto que foi levado pra discussão que foi montado por técnicos. (Entrevistada 1)*

*(...) no começo de 1993 a gente estava se organizando, porque a Câmara tinha devolvido o plano mas com a condição da gente devolver o plano, até dezembro de 93. Foi uma correria. Tanto que eu acho que a nossa necessidade de começar ‘ah, então vamos montar um boneco e a gente começa a discutir a partir desse boneco’ foi meio que essa briga contra o relógio né, não dava pra gente fazer um processo de elaboração verdadeiramente participativo porque não dava o tempo. Ou a gente fazia assim ou não fazia. (Entrevistada 1)*

Conforme texto anexo ao Projeto de Lei Complementar (Ribeirão Preto, 1993), o processo de discussões ocorreu tanto em nível governamental, através de uma equipe multidisciplinar composta por membros da Administração Direta e Indireta “junto com

câmaras setoriais que, semanalmente, se reuniram para o aperfeiçoamento da versão preliminar” (RIBEIRÃO PRETO, 1993, p. 7), quanto no âmbito do Conselho de Municipal de Urbanismo de Ribeirão Preto (COMUR), de forma que “a equipe multidisciplinar de governo municipal do Plano Diretor fez a apresentação de todos os capítulos do Plano, submetendo-se ao diálogo crítico, o que enriqueceu sobremaneira o seu conjunto de propostas” (RIBEIRÃO PRETO, 1993, p. 7).

O Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara dos Vereadores do Município através do ofício nº 3.094/1993 em 10 de dezembro de 1993 e aprovado em dezembro de 1995. Assim, o Plano Diretor foi instituído através da Lei Complementar nº 501/1995.

Um maior contato com a população se deu quando o projeto de lei já havia sido encaminhado à Câmara Municipal, através da exposição do Plano Diretor aos moradores da cidade, como forma de fazer com que os munícipes se apropriassem do plano, conforme podemos observar do seguinte depoimento:

*Mas chegou dezembro e tivemos que entregar pra Câmara. E esse plano ficou mofando lá na Câmara e os vereadores não tiveram interesse em votar né, como sempre... E enquanto tentando acelerar, tentando provocar a Câmara para votar o plano, e durante esse processo de discussão no COMUR, os representantes da FABARP que é Federação das Associações de Bairro de Ribeirão Preto, eles foram muito atuantes durante esse processo de discussão e eles então organizaram encontros junto a cada uma das associações de bairro de Ribeirão Preto para que a gente pudesse levar para essas comunidades o Plano Diretor. Então, durante o ano de 94, nós apresentamos para todas as associações de bairro de Ribeirão Preto o Plano. Apresentamos, discutimos, explicamos, não era uma coisa participativa, era mais explicativa. Eles faziam perguntas, a gente respondia tudo mas, já nessa altura do campeonato, o plano já tava na Câmara pra ser votado. A gente teve um respaldo positivo dessas reuniões. As pessoas em geral entendiam o que estava sendo proposto, elogiavam, gostaram de participar, tudo, mas não era participativo. Era só pra explicar qual era a do plano. Nesse sentido foi muito expositivo também. A gente procurou, no mínimo, informar todo mundo sobre o que estava sendo colocado e, principalmente, colocar sobre a importância do plano. Coisa que pouca gente sabia. Pouca gente sabia o que era Plano Diretor, o que dirá da importância que tem o Plano Diretor, então isso foi muito bom na época. (Entrevistada 1)*

A participação da sociedade no âmbito legislativo se deu através da apresentação de demandas de diversas entidades da sociedade civil em reuniões com a Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação, momento que pôde ser observado através dos documentos constantes no processo de acompanhamento do Projeto de Lei Complementar nº 308/1994.

Apesar de aprovado o Plano Diretor, suas normas ficaram subordinadas à posterior regulamentação das leis previstas nos artigos nº 152 e 157, quais sejam, Lei de Zoneamento -

uso e ocupação do solo, Lei de Parcelamento do Solo; Lei do Plano Viário; Código do Meio Ambiente; Código de Obras e Lei do Mobiliário Urbano.

Conforme depoimento colhido em entrevista, a não inclusão dos parâmetros previstos em tais leis no Plano Diretor naquela época também deveu-se ao curto espaço de tempo para a elaboração do plano:

*Então, simplesmente, a gente não conseguiria colocar aquele conteúdo mínimo que hoje a resolução do Conselho das Cidades prevê naquele contexto. Primeiro porque não tinha resolução ainda e, naquele contexto, não dava. A gente não conseguiria definir todos os instrumentos urbanísticos no prazo curto que a gente tinha pra devolver pra Câmara. Então a gente pediu as leis complementares pra, depois, estar definindo esses parâmetros específicos. Hoje, segundo a resolução do Ministério das Cidades, isso não pode acontecer, a gente deveria ter colocado todos os parâmetros urbanísticos no próprio corpo do Plano Diretor e não jogar isso pra leis complementares. (Entrevistada 1)*

Em 2001, logo após a promulgação do Estatuto da Cidade, deu-se início à primeira revisão do Plano Diretor. O Decreto nº 232/2001 previa que o Plano Diretor e suas leis complementares fossem disponibilizados na internet e que os órgãos envolvidos na elaboração de tais diplomas legais realizassem debates e manifestações, permitindo o encaminhamento de propostas e sugestões através de endereço eletrônico disponibilizado para tal fim ou através de propostas encaminhadas por escrito diretamente à SEPLAN.

Contudo, durante a coleta de dados para a realização desta pesquisa, não foi possível localizar nenhum documento referente à revisão do Plano Diretor realizada em 2001 junto ao Departamento de Urbanismo da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública. O processo referente à primeira revisão do Plano Diretor é mencionado na Justificativa Técnica do Projeto de Lei da segunda revisão, que teve início em 2013, da seguinte forma:

Ribeirão Preto inicia seu processo de revisão em 2002, finalizando-o em novembro de 2003 com a promulgação da Lei nº 1.573/03. Naquele momento as audiências públicas<sup>18</sup> aconteceram com o intuito de apresentar as inserções obrigatórias pelo Estatuto da Cidade ao Plano Diretor definido pela Lei nº 501/95. Com isso, esta última não foi revogada e ambas passaram a existir concomitantemente de forma complementar (RIBEIRÃO PRETO, 2014, p. 11).

Em pesquisa documental realizada na Câmara Municipal, pudemos observar nos autos do Projeto de Lei Complementar nº 177/2001 que, diferentemente do disposto no trecho da Justificativa Técnica apresentado acima, o projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor

---

<sup>18</sup> Não foram encontrados os documentos referentes a tais audiências públicas.

foi encaminhado àquela Casa Legislativa em dezembro de 2001 através do “Ofício nº 2.071/01 – C.M”. Contudo, também não há nos autos do Projeto de Lei Complementar nenhuma referência à realização de debates e audiências públicas realizadas em âmbito legislativo.

Há no processo apenas uma carta do COMUR, datada de 19 de novembro de 2002, intitulada “Carta do 2º Seminário do Plano Diretor de Ribeirão Preto e seus Instrumentos Urbanísticos”, documento realizado após debates ocorridos nos dias 18 e 19 de novembro de 2002 com “representantes de entidades, associações e diversos vereadores”. Em tal documento, o COMUR afirma que “considera aptas as propostas de lei – Revisão do Plano Diretor (Lei nº 501/1995), Lei de Parcelamento Uso Ocupação do Solo, Plano Viário e Lei do Mobiliário Urbano e Código do Meio Ambiente” e pede para “que se inicie o processo nessa Egrégia Câmara urgentemente de votação da revisão do Projeto de Lei nº 177 e da Lei Complementar nº 179 primeiramente e as outras na sequência”.

O projeto de Lei Complementar nº 177/2001 foi aprovado em novembro de 2003, quando a Lei Complementar nº 1573/2003 foi promulgada. Entretanto, a nova lei revogou apenas alguns dispositivos da Lei Complementar nº 501/1995, assim, duas leis distintas formam o Plano Diretor de Ribeirão Preto.

Contudo, a legislação complementar ao Plano Diretor só foi aprovada anos depois. Assim, em 2004 foi aprovado o Código do Meio Ambiente (Lei nº 1.616/2004). Em 2007, foram aprovadas a Lei do Plano Viário (Lei nº 2.204/2007), o Código de Obras (Lei nº 2.158/2007) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 2.157/2007). A Lei do Mobiliário Urbano aguarda, até hoje, regulamentação.

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo foi revista em 2012 (Lei nº 2.505/2012). Entretanto, foi declarada inconstitucional pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2098360-48.2014.8.26.0000<sup>19</sup> devido à ausência de participação popular e de prévia elaboração de estudos que justificassem as normas ali propostas. Assim, por efeito repristinatório, está em vigor a Lei nº 2.157/2007.

---

<sup>19</sup> “AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.505/12 do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. Ausência de participação da comunidade e de trabalho técnico para elaboração do projeto de lei. Afronta aos artigos 180, II e 191 da Carta Bandeirante e por força do que dispõe o artigo 144 da citada Carta Estadual ao artigo 182, caput, da Constituição Federal. Precedentes da Corte. Ação procedente, modulados os efeitos da declaração” (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 2014).

## **4.2 A segunda revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto: um projeto que não virou lei**

O processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor foi realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão Pública do Município de Ribeirão Preto (SEPLAN) entre janeiro e novembro de 2013. Contudo, o projeto (sob a numeração PLC nº 76/2013) foi negado pela Câmara dos Vereadores em fevereiro de 2014. Assim, o projeto de lei voltou a ser discutido pela SEPLAN no período de fevereiro a outubro daquele ano, quando foi enviado novamente à Câmara Municipal que, por seu turno, recusou mais uma vez o projeto de lei em dezembro de 2015.

Foram apresentadas 19 emendas ao PLC nº 76/2013 quando do seu primeiro envio à Câmara Municipal: 18 delas pelo Vereador Beto Cangussu (PT), que propunha alterações em artigos referentes à reserva orçamentária, prazos para apresentação de legislação complementar, políticas públicas diversas (habitação, desenvolvimento econômico, segurança alimentar), mecanismos de incentivo ao investimento e à produção nos setores secundários e terciários, instrumentos urbanísticos, dentre outros, e uma única emenda, assinada por 12 vereadores, pedindo a supressão do artigo nº 23 em sua integralidade.

Tal artigo, fruto de exigência do Ministério Público Estadual através do Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente (GAEMA), buscava restringir a urbanização na área de recarga do Aquífero Guarani localizada na Zona Leste do Município de Ribeirão Preto e dispunha que “não será permitida a urbanização na bacia do Córrego das Palmeiras II na área delimitada ao sul pela linha férrea e ao norte pelo Rio Pardo”.

Ainda, a proposta de revisão previa a inserção da área em “Zona de Uso Especial – ZUE, que é a região do município onde o controle do uso e da ocupação do solo busca garantir a proteção e conservação do aquífero Guarani especialmente no tocante à recarga e à prevenção a contaminações” (artigo nº 21, I, “b”). Conforme a Justificativa Técnica do Plano Diretor:

esta zona é bastante heterogênea e uma das prioritárias para conservação no Município, a qual abrange a área de recarga do Aquífero Guarani, bem de interesse difuso e intergeracional, do qual se extrai toda a água para o abastecimento de Ribeirão Preto. Nessa direção, é previsto seu microzoneamento e a possibilidade de utilização, como base, do Relatório Técnico do Grupo de Trabalho GT ZUE, de 2009. Coordenado pelo Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA Núcleo V), do Ministério Público do Estado de São Paulo, o grupo de trabalho teve a participação de diversos órgãos, instituições e entidades, entre os quais órgãos ambientais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe, organizações não governamentais, etc. Seu resultado reflete, portanto, a posição da

sociedade de um modo geral e foi determinante na indicação de proibição da urbanização da bacia do córrego Palmeiras II, área delicada de recarga do Aquífero Guarani (RIBEIRÃO PRETO, 2014, p. 147-148).

A despeito de qualquer consulta, debate ou audiência pública, o PLC nº 76/2013 foi integralmente negado em votação na sessão do dia 13 de fevereiro pela grande maioria dos vereadores presentes<sup>20</sup>.

Uma vez negado pelos vereadores, o projeto voltou a ser debatido no âmbito do Poder Executivo. De acordo com a SEPLAN, foram realizadas novas reuniões entre os grupos de trabalho, o prazo para recebimento de propostas foi reaberto, o conteúdo do novo projeto de lei foi disponibilizado na internet, e foi realizada uma nova audiência pública em 30 de abril de 2014 (Ribeirão Preto, 2014).

O projeto então foi novamente encaminhado à Câmara dos Vereadores em outubro de 2014 (numerado como PLC nº149/2014).

Desta vez, foi instaurada uma Comissão Especial de Estudos para a revisão do Plano Diretor, na qual vereadores e seus assistentes debateram acerca do conteúdo do projeto de lei, com a presença do coordenador da equipe de revisão da SEPLAN em uma das reuniões. Os vereadores apresentaram 60 emendas para votação, e duas audiências públicas foram realizadas nos dias cinco e sete de outubro de 2015.

Na sessão de oito de dezembro de 2015, o projeto de lei de revisão do Plano Diretor foi novamente negado através do voto de nove dos 21 vereadores presentes<sup>21</sup>.

Na mesma sessão, antes do projeto de lei ser colocado em votação, a bancada de oposição à Prefeitura Municipal propôs a votação em destaque do artigo nº 23 que dispunha sobre a proteção na área de recarga do Aquífero Guarani.

A votação em destaque trata-se de procedimento previsto no artigo nº 200 do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto, que prevê que “qualquer Vereador poderá requerer ao Plenário que aprecie isoladamente determinadas partes do texto

---

<sup>20</sup> Votaram “não”: André Luiz (PCdoB), Bebé (PSD), Bertinho ScandiuZZi (PSDB), Capela Novas (PPS), Cícero Gomes da Silva (PMDB), Dr. Jorge Parada (PT), Genivaldo Gomes (PSD), Giló (PR), Gláucia Berenice (PSDB), Léo Oliveira (PMDB), Maurício Gasparini (PSDB), Maurílio Romano (PP), Paulo Modas (PROS), Ricardo Silva (PDT), Rodrigo Simões (PP), Samuel Zanferdini (PSD), Saulo Rodrigues (PRB), Viviane Alexandre (PPS). O vereador Beto Cangussu (PT) se absteve. (RIBEIRÃO PRETO, 2014).

<sup>21</sup> Votaram “não”: Capelas Novas (PPS), Cícero Gomes (PMDB), Genivaldo Gomes (PSD); Bebé (PSD); Maurílio Romano (PP); Samuel Zanferdini (PMDB); Saulo Rodrigues (PRB); Waldyr Villela (PSD); Walter Gomes (PR); Votaram “sim”: André Luiz (PCdoB); Giló (PR); Gláucia Berenice (PSDB); Dr. Jorge Parada (PT); Bertinho ScandiuZZi (PSDB); Coaraucci Netto (PSD); Beto Cangussu (PT); Marcos Papa (REDE); Paulo Modas (PROS); Ricardo Silva (PDT); Rodrigo Simões (PP); Viviane Alexandre (PPS). (RIBEIRÃO PRETO, 2015)

de proposição, votando-as em destaque para rejeitá-las ou aprova-las, preliminarmente”. Doze vereadores votaram a favor do artigo e dez abstiveram-se<sup>22</sup>.

Conforme já mencionado, esta pesquisa busca analisar o processo participativo ocorrido junto ao Poder Executivo, ou seja, quando dos momentos de elaboração do projeto de lei. Contudo, sentimos necessidade de apresentarmos estes apontamentos para facilitar a compreensão do contexto dos acontecimentos. Assim, elaboramos um fluxograma a seguir demonstrando o processo em geral e em preto as ações do Poder Executivo, sob as quais recaem nossa análise:

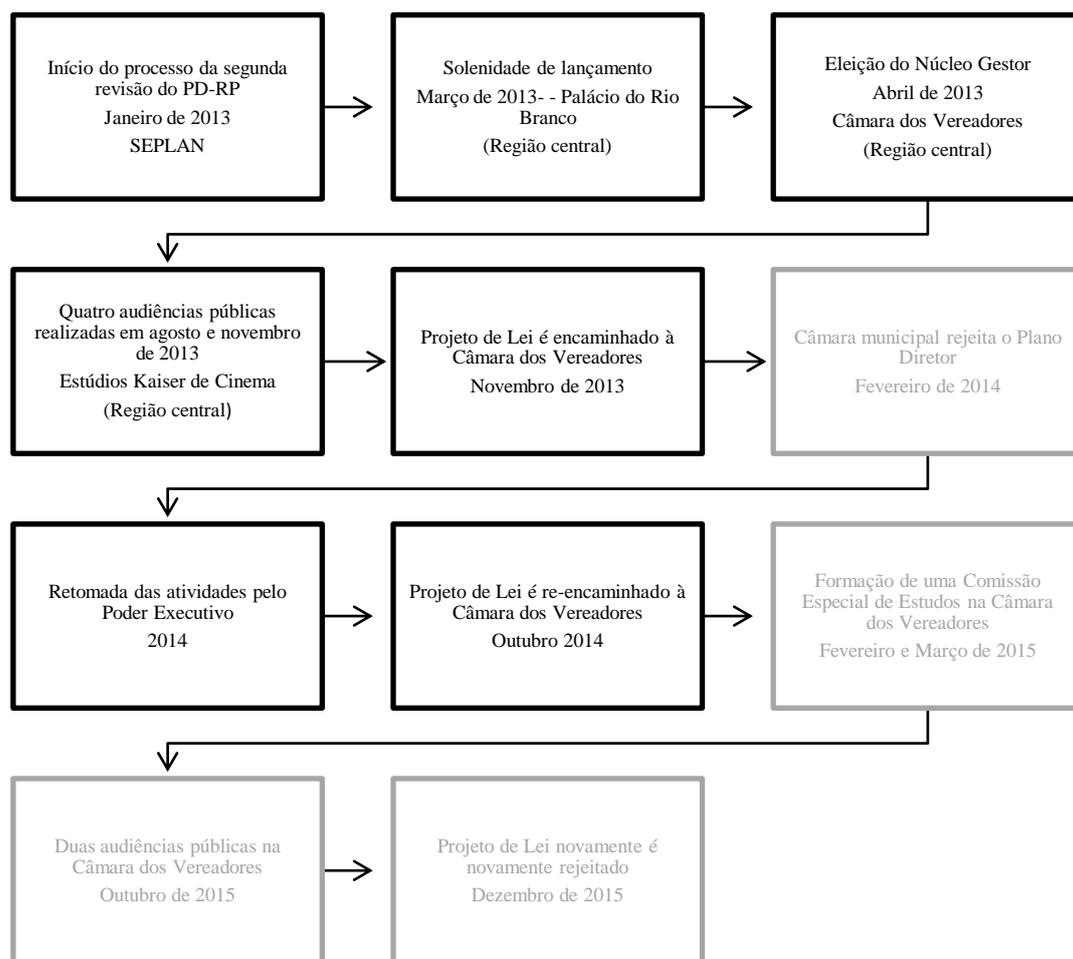


Figura 1: Fluxograma da segunda revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto.

<sup>22</sup> Votaram “sim”: André Luiz (PCdoB); Giló (PR); Gláucia Berenice (PSDB); Dr. Jorge Parada (PT); Bertinho Scanduzzi (PSDB); Beto Cangussu (PT); Margos Papa (REDE); Maurício Gasparini (PSDB); Paulo Modas (PROS); Ricardo Silva (PDT); Rodrigo Simões (PP); Viviane Alexandre (PPS); Abstiveram-se: Capelas Novas (PPS); Cícero Gomes (PMDB); Genivaldo Gomes (PSD); Bebé (PSD); Coraúcci Netto (PSD); Maurílio Romano (PP); Samuel Zanferdini (PMDB); Saulo Rodrigues (PRB); Waldyr Villela (PSD); Walter Gomes (PR). (RIBEIRÃO PRETO, 2015).

### 4.3 A participação popular no ordenamento jurídico do Município de Ribeirão Preto

A Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto prevê a elaboração do Plano Diretor (artigo nº 4º, XI) como uma das atribuições do Município de Ribeirão Preto e o define, no artigo nº 84, como o

instrumento orientador e definidor dos objetivos e aspirações de sua população, quanto à organização dos espaços habitáveis<sup>23</sup>, e suas imposições servem de referência e são de observância obrigatória para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município.

Ademais, o Plano Diretor está previsto no capítulo III da Lei Orgânica do Município que dispõe acerca da política de desenvolvimento urbano e rural como “instrumento básico da política urbana onde constará as exigências fundamentais para que a propriedade urbana cumpra a sua função social” (artigo nº 151, § 1º e 2º).

Os parágrafos 2º e 3º do artigo nº 84 da Lei Orgânica preveem a revisão do Plano Diretor, bem como a necessidade da participação popular. Quanto à participação, o parágrafo 3º dispõe que

os objetivos e aspirações da população manifestar-se-ão pela consulta às associações representativas, particularmente às associações de moradores e sua federação, bem como por sua participação no processo de elaboração do Plano Diretor.

O próprio Plano Diretor do Município (Lei Complementar nº 501/95 revista e alterada pela Lei Complementar nº 1.573/2003) prevê em seu artigo nº 151:

Artigo 151 - Para garantir a gestão democrática da cidade, serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - publicidade dos atos praticados;

III - acesso aos interessados dos documentos e informações relativos aos atos praticados, inclusive com divulgação pela internet;

IV - conferências sobre assuntos de interesse urbano;

V - iniciativa popular de projeto de lei, nos termos do artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto;

VI- iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

---

<sup>23</sup> O § 1º do artigo nº 84 esclarece que por “espaços habitáveis” se entende aqueles em que “são exercidas quaisquer das funções sociais da vida coletiva: habitação, trabalho, circulação e recreação”.

## VI - referendo popular e plebiscito, na forma da lei

Já a lei complementar nº 2.257/2008 estabelece que cabe à Secretaria de Planejamento e Gestão Pública do Município de Ribeirão Preto “elaborar, cumprir, fazer cumprir, acompanhar, avaliar e controlar a implementação do Plano Diretor” (artigo nº 15, II).

### **4.4 A participação popular na elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto**

O segundo processo de revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto teve início em janeiro de 2013, após ofício enviado pela Secretaria de Negócios Jurídicos à SEPLAN no início do mesmo mês que alertava quanto ao final do prazo para a revisão e quanto perigo ao de imputação de improbidade administrativa à Prefeita, uma vez que o prazo de 10 anos previsto no Estatuto da Cidade se esgotaria naquele mesmo ano. Ainda, o ofício da Secretaria de Negócios Jurídicos também alertava sobre a necessidade de se observar a garantia da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento.

Em 18 de fevereiro de 2013, a SEPLAN enviou ofícios às diversas Secretarias e Órgãos do Governo municipal comunicando sobre o início dos trabalhos internos para a revisão do Plano Diretor requerendo que fossem enviadas as manifestações pertinentes a cada entidade até 30 de abril daquele ano.

A metodologia adotada para o processo de revisão do Plano Diretor consubstanciou-se na formação de um Grupo Técnico, na eleição de um Núcleo Gestor, na realização de cinco audiências públicas no total (quatro em 2013 e uma em 2014), na realização de consultas públicas e na realização de reuniões públicas e com grupos interessados.

Não foi realizada pelo Poder Executivo, no processo de revisão do Plano Diretor, qualquer atividade expressiva de sensibilização, capacitação ou movimentação voltada aos movimentos sociais, lideranças comunitárias e profissionais envolvidos. A única atividade realizada pela SEPLAN foi uma ação de sensibilização, em parceria com a Secretaria de Educação, destinada aos estudantes da rede municipal de ensino. De acordo com a SEPLAN, foi distribuído um material informativo em forma de quadrinhos sobre a importância do Plano

Diretor a cinco mil alunos da rede municipal de ensino. O material trazia campo para que os alunos expressassem suas ideias para “melhorar Ribeirão Preto”. Segundo a SEPLAN, “o retorno destas contribuições foi significativo e muitas das propostas foram acatadas” (RIBEIRÃO PRETO, 2014, p. 19).

Entendemos que estratégias de sensibilização deste tipo são importantes uma vez que ampliam a discussão para a sociedade para além dos setores organizados e corporativos, contudo, este tipo de ação não se confunde com o previsto no disposto no artigo 7º da Resolução nº 25/2005.

#### 4.4.1 Grupo Técnico

Também não foi realizada a leitura participativa da cidade, de forma que o processo de revisão ficou centralizado no Grupo Técnico. De acordo com a Justificativa Técnica do Plano Diretor (Ribeirão Preto, 2014), a função do Grupo Técnico era

coordenar o processo de revisão, com a responsabilidade de levantar as mudanças ocorridas durante os 10 anos passados da primeira revisão e levantar os temas a serem discutidos com a sociedade e posteriormente a confecção do texto final a ser encaminhado à Câmara Municipal (RIBEIRÃO PRETO, 2014, p. 11).

Não há no processo analisado registros que demonstrem que a leitura técnica foi levada a público. Esta ausência de publicidade pôde ser percebida nos relatos de alguns dos participantes.

O representante do segmento empresarial destacou a ausência da leitura participativa da cidade por parte do Poder Público e afirmou que a primeira grande questão do Plano Diretor é que há

*(...) um hiato muito grande de informações. As pessoas tem uma visão muito diferenciada da complexidade da cidade. São pouquíssimas as pessoas que têm uma visão global dela, que a conhecem, mesmo que fisicamente. Que conhecem a cidade, os bairros mais pobres, os bairros mais ricos, e como isso tá se desenvolvendo e consegue entender minimamente o como isso interage, né? Por outro lado, são poucas as pessoas também que tem o domínio de como as políticas públicas poderiam influenciar. Então a primeira percepção que eu tive nesse processo participativo é que o ideal seria, antes de iniciar os debates, haver uma grande apresentação, do estado da cidade, quer dizer, quais são as favelas, onde estão as favelas, onde estão os gargalos de trânsito, onde é que falta hospital, onde é que sobra hospital, onde tem escola, onde não tem escola, como estão*

*distribuídos os equipamentos públicos de saúde, educação, lazer, cultura, pra que as pessoas pudessem ter um olhar e entenderem melhor (...)* (Entrevistado 4).

A insatisfação da OAB quanto à falta de estudos técnicos foi expressa em nota técnica elaborada pela instituição visando à dilação do prazo para a elaboração do plano, considerando, entre outras questões, “a ausência de estudos técnicos que deveriam anteceder a elaboração e formulação deste texto-referência, o que prejudica a compreensão e um debate mais aprofundado sobre as soluções apresentadas no texto em discussão” (OAB, 2013). De acordo com o representante entrevistado:

*nosso parecer não era pra refutar o texto na íntegra, mas pra maturar. Pra voltarem os debates com mais calma, mais devagar, o texto não era ruim. Ninguém está desmerecendo a competência dos técnicos.(...) eu sou cidadão e eu quero que eles me comprovem a qualidade técnica do trabalho, compreendeu? E não goela abaixo. É só isso, trazer pra discussão com mais vagar”* (Entrevistado 2).

De acordo com as atas estudadas, a atuação do Grupo Técnico se deu através de reuniões entre a SEPLAN e as demais Secretarias e órgãos da administração indireta, que deviam encaminhar as propostas relacionadas às suas áreas de atuação, bem como através da análise acerca dos pontos a serem modificados para a revisão do Plano Diretor. O formato de trabalho pode ser expresso a partir dos seguintes trechos constantes da ata de reunião do grupo técnico do dia 15 de março:

[o coordenador] iniciou a reunião explicando o motivo da formação do Grupo Técnico que estará recebendo todas as contribuições das secretarias e farão a separação do que for pertinente ao Plano Diretor, disse ainda que em alguns casos serão acatados integralmente o que for encaminhado, que serão no caso, por exemplo da Saúde e Educação, as quais tratam de políticas públicas específicas, porém as Secretarias/Autarquias que não enviarem colaboração ou que o Grupo Técnico achar pertinente alterar em algum ponto, será alterado e enviado ao Grupo Gestor que fará o debate final dos assuntos tratados na revisão do Plano.

(...) Ficou decidido que o grupo se reunirá uma vez por semana, que todos devem ler o Plano Diretor e discutir nas reuniões os pontos de cada tópico que podem sofrer alterações. Ficou decidido também que as Secretarias serão convocadas para apresentarem novos temas, quando existirem, para serem debatidos junto ao grupo e que o Plano Diretor será compatibilizado com os novos planos que estão sendo desenvolvidos como por exemplo o plano de saneamento (GRUPO TÉCNICO. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 170, colchetes nossos).

A leitura das atas, contudo, demonstra indícios da falta de interação entre os membros da administração indireta que pode ser observada através de relatos constantes nas atas das

reuniões do Grupo Técnico tais como: “*verificando-se a ausência de representantes do DAERP e do Grupo Gestor de Saneamento Básico do Município*” (GRUPO TÉCNICO. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 200), “*(...) diz que o Daerp não participou de nenhuma reunião e que mesmo sem os técnicos daquele Departamento foi apresentado algumas diretrizes que fazem parte do Plano de Saneamento*” (GRUPO TÉCNICO. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 210), “*Acusamos a não participação da Coderp e a chegada com atraso do diretor do Departamento de Desenvolvimento Socioeconômico*” e “*o coordenador do grupo comenta a preocupação do não interesse da Transerp em participar da revisão do plano*” (GRUPO TÉCNICO. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 221).

Tal fato foi observado pelo representante do segmento empresarial do núcleo gestor que relatou que:

*a Secretaria do Planejamento e todo o processo é coordenado por urbanistas, então você não percebe um olhar que vá muito além de plano viário e da lei de ocupação do solo. Quer dizer, os dois parâmetros que move a equipe que tá liderando isso é aquilo que ela conhece, aquilo que ela vivenciou, que ela teve de formação técnica pra isso, e os outros órgãos da Prefeitura acabam mandando textos redigidos na saúde, na educação, no bem estar social, que são a expressão dos técnicos daquelas áreas, e isso não é uma coisa harmônica, como se você pegasse um monte de peça meio desconjuntada e fosse... Então do lado urbanístico, como é a equipe que tá liderando, é uma coisa mais desenvolvida e as demais áreas da administração mandam as suas contribuições de uma forma mal ajambrada (Entrevistado 4).*

#### **4.4.2 Núcleo Gestor**

O Núcleo Gestor foi composto tanto por representantes do Poder Público, indicados pela Prefeita e pelo Presidente da Câmara dos Vereadores, quanto por representantes da sociedade civil eleitos por seus pares. Sua atribuição era “*preparar, conduzir e monitorar a revisão do Plano Diretor*”, conforme o inciso I do artigo 1º do seu Regimento Eleitoral<sup>24</sup> (2013). O inciso II do mesmo artigo ainda estabelecia que caberia ao Núcleo Gestor:

---

<sup>24</sup> O Regimento Eleitoral para a formação do Núcleo Gestor de revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto estabelece os objetivos da sua formação; a organização e o funcionamento da audiência pública de eleição; as regras para indicação, credenciamento e definição de direitos de voz e voto dos participantes; bem como as regras para eleição dos membros da sociedade civil para o núcleo gestor.

- a) Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- b) Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- c) Coordenar os núcleos de comunicação, de informação e de organização da participação;
- d) Propor critérios para decidir prioridades;
- e) Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente e,
- f) Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo (RIBEIRÃO PRETO, 2013)

#### **4.4.2.1 Da eleição do Núcleo Gestor**

A composição inicialmente proposta pelo Regimento Eleitoral estabelecia que o Núcleo Gestor seria formado por cinco representantes administrativos municipais indicados pela Prefeita; dois representantes da Câmara dos Vereadores indicados pelo Presidente da Câmara dos Vereadores; um representante do COMUR indicado por seus membros; um representante dos demais Conselhos Municipais; e três representantes dos movimentos sociais, dois representantes de entidades profissionais e acadêmicas e conselhos profissionais, um representante dos trabalhadores, um representante da classe empresarial relacionada à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, e um representante de ONG com atuação na área de desenvolvimento urbano, eleitos em audiência pública.

Representantes do Sindicato Rural questionaram junto à Procuradoria do Município e durante a plenária da eleição dos membros do Núcleo Gestor acerca da não previsão de representantes da área rural para a composição do grupo. Assim, o tema foi levado à votação na ocasião da reunião de eleição do dia nove de abril e foi aceito, de forma que foi realizada uma reunião extraordinária em 22 de abril para a escolha do representante do segmento rural.

As reuniões para eleição dos representantes da sociedade civil para o núcleo gestor foram coordenadas pelos membros da Administração Pública, sendo que os representantes da SEPLAN ficaram a cargo da coordenação geral e secretariado do processo, bem como uma representante da Secretaria dos Negócios Jurídicos ficou encarregada pela ouvidoria do processo. De acordo com o regimento, os casos omissos e conflitantes seriam decididos pela equipe coordenadora.

As regras para a indicação e credenciamento eram as seguintes: cada entidade poderia indicar o nome de um Membro Eleitor Titular e um Suplente, que somente poderia votar com a comprovação de ausência do Titular (artigo 6º §1º).

Para o credenciamento dos representantes titulares e suplentes (artigo 6º § 2º) era necessária a apresentação de uma carta de indicação assinada pelo responsável legal, redigida em papel timbrado contendo o endereço da entidade. De acordo com o artigo 7º do Regimento Eleitoral, a carta de indicação dos representantes dos movimentos sociais poderia ser dispensada se a entidade fosse reconhecida como de utilidade pública por meio de lei municipal. Caberia à Ouvidoria do processo de eleição fazer a devida validação para o exercício do voto (artigo 6º § 3º). Já o artigo 8º dispunha que cada “membro terá um suplente do mesmo segmento (entidades, instituições públicas ou privadas) que será credenciado somente na ausência do titular”.

No tocante às regras para a eleição dos membros da sociedade civil que viriam a compor o Núcleo Gestor, o Regulamento previa que cada grupo de representantes dos segmentos elencados deveriam eleger um coordenador e um coordenador adjunto que ficariam responsáveis pelo procedimento da eleição dos membros, bem como pelo registro do resultado em ata específica indicando a metodologia utilizada para a eleição (artigo 11). Tal ata deveria ser assinada pelos presentes e entregue à Ouvidoria do processo.

Quanto à forma de eleição do representante de cada uma das entidades, o Regulamento apenas previa que deveria ser “realizada de forma democrática, por segmento, conforme critérios definidos entre seus pares”.

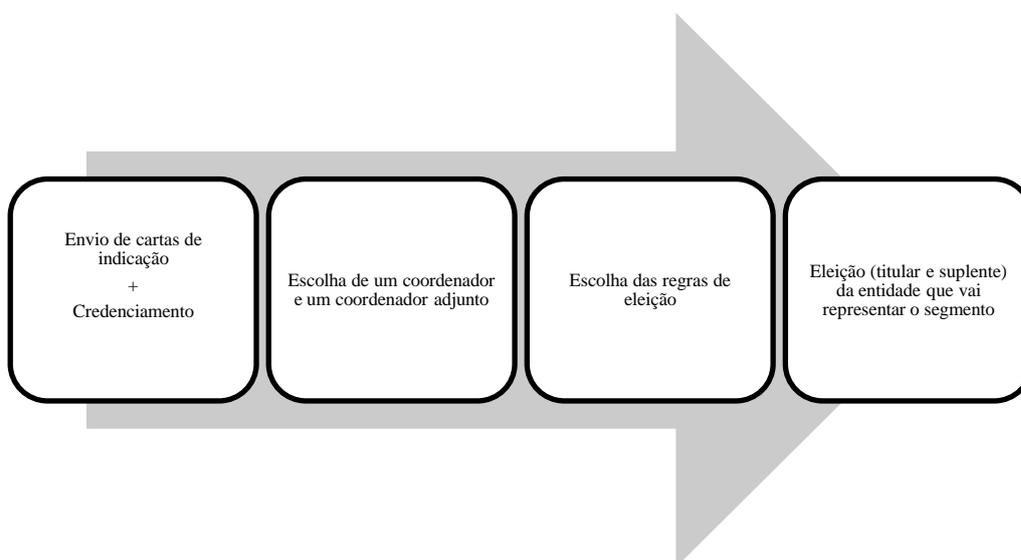


Figura 2. Regras para eleição de representante de segmento no Núcleo Gestor.

#### 4.4.2.2 Das cartas de indicação

Um total de 27 entidades indicaram representantes para a composição do núcleo gestor. Foram elas:

Representantes dos trabalhadores por meio de entidades sindicais: Sindicato dos Arquitetos de São Paulo (SASP) e Sindicato dos Servidores Municipais.

Representantes dos conselhos municipais: Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto – CONPPAC; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Ribeirão Preto; Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA); Conselho Municipal de Cultura.

Organização Não Governamental – ONG – Com atuação na área de desenvolvimento urbano: Associação Pau Brasil; União das Pessoas com Deficiência de Ribeirão Preto (UNIPED – RP); Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CEDHEP);

Representante da classe empresarial relacionada à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano: Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e Consórcio PRÓ-URBANO.

Entidades profissionais, acadêmicas e conselhos profissionais: Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo – CAU; Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto – AEAARP; Conselho Regional de Psicologia, Associação dos Advogados de Ribeirão Preto (AARP); Ordem dos Advogados do Brasil - 12ª Subseção; Centro Universitário UNISEB; Centro Universitário Barão de Mauá.

Movimentos Sociais: Associação dos Moradores de Ribeirânia – AMOR; Associação Moradores Jardim Paiva, Associação dos Moradores do Jardim Itau – AMAJI; Associação Amigos do Jardim Canadá – ASAC; Associação dos Moradores do Adelino Simioni; Associação de Moradores do Jardim Aeroporto.

Instituições Relacionadas às Atividades Rurais: Sindicato Rural de Ribeirão Preto, Centro de Formação Sócio-agrícola Dom Hélder Câmara, AEAARP, Associação Brasileira do Agronegócio da Região de Ribeirão Preto - ABAGRP, Associação Rural de Ribeirão Preto.

#### 4.4.2.3 Dos representantes eleitos

Conforme disposto no Regimento Eleitoral para composição do Núcleo Gestor, os indicados a representantes de cada segmento escolheram seus coordenadores e coordenadores adjuntos, bem como a metodologia utilizada para a eleição conforme o quadro a seguir:

<b>Segmentos</b>	<b>Critérios de eleição</b>	<b>Titular eleito</b>	<b>Suplente eleito</b>
<b>Representantes dos trabalhadores por meio de entidades sindicais</b>	* não consta ata de eleição	Sindicato dos Arquitetos de São Paulo	Sindicato dos Servidores Municipais
<b>Representantes dos conselhos municipais</b>	* não consta ata de eleição	Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto	Conselho Municipal de educação
<b>Organização não governamental (ONG) com atuação na área de desenvolvimento urbano</b>	“escolha do membro titular e do suplente por decisão consensual de todos os representantes do segmento”	Associação Pau Brasil	Centro de Direitos Humanos e Educação Popular
<b>Representante da classe empresarial relacionada à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano</b>	“por votação aberta”	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo	Consórcio PRÓ-URBANO.
<b>Entidades profissionais, acadêmicas e conselhos profissionais</b>	“democrático, por voto direto”	Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto	Ordem dos Advogados do Brasil - 12ª Subseção
<b>Movimentos sociais</b>	“votação secreta”	Associação dos Moradores do Jardim Itauí Associação dos Moradores de Ribeirânia Associação dos moradores do Adelino Simioni	Associação de Moradores do Jardim Paiva
<b>Instituições relacionadas às atividades rurais</b>	“votação aberta, elegendo por maioria os membros abaixo indicados, tendo sido candidatas as seguintes entidades: Sindicato Rural de Ribeirão Preto, Abarg, Centro de Formação Sócio Agrícola Don Helder Câmara”	Sindicato Rural de Ribeirão Preto	Associação Brasileira do Agronegócio da Região de Ribeirão Preto
<b>Conselho Municipal de Urbanismo</b>	Indicação do Conselho	Presidente do Conselho	

Quadro 1. Eleição do Núcleo Gestor.

Assim, as entidades sindicais foram representadas pelo Sindicato dos Arquitetos de São Paulo (SASP), o segmento dos conselhos municipais foi representado pelo Conselho de preservação do patrimônio cultural do Município de Ribeirão Preto (CONPPAC), o das

Organizações Não Governamentais com atuação na área de desenvolvimento urbano pela Associação Pau Brasil, o das classes empresariais relacionadas à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, o das entidades profissionais e acadêmicas e conselhos profissionais pela Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto e pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, as instituições relacionadas às atividades rurais pelo Sindicato Rural de Ribeirão Preto e o Conselho Municipal de Urbanismo pelo Presidente do Conselho.

#### **4.4.2.4 Percepções de alguns atores acerca do processo de eleição das entidades representantes**

Foi possível perceber através de relatos de participantes da eleição do Núcleo Gestor a necessidade de prévia organização entre as entidades participantes no momento da eleição entre os setores que buscam representar seus segmentos. O formato de eleição estabelecido pelo Regimento Eleitoral não leva em conta que grande parte de tais segmentos abrangem entidades com interesses e formas de atuação distintos.

De acordo com a candidata à representante do segmento “entidades profissionais, acadêmicas e conselhos profissionais”, o momento da eleição do núcleo gestor foi tão desconfortável que ela decidiu não mais participar da revisão do Plano Diretor:

*Eu saí de lá e falei assim 'eu não quero participar, eu não quero porque eu vou passar raiva'. Porque o nível de negociação que acontecia ali na plenária, com pessoas falando lá na frente, ninguém prestando atenção na pessoa que estava apresentando o plano estava falando né, já articulando, falando 'não, porque se você apoiar o nosso representante aqui a gente apoia o seu representante ali' de modo que os participantes efetivos dessa comissão já estavam negociados de prévia, então né, você via que não havia uma participação efetiva ali.*

*(...) O meu grupo ali seria o das instituições de ensino e instituições profissionais. E ali tinha o representante da OAB querendo participar e a gente ali pelo menos tentando... 'Não! Precisa de um advogado para entrar nessa comissão' e a gente articulando. Tinha muito mais arquiteto representando as entidades do que advogados por exemplo e a gente falou: 'Não! Vamos colocar pelo menos um advogado aí' pra que quando chegasse a hora de participar ele pudesse efetivamente contribuir. E mesmo assim a gente não conseguiu, ele entrou como suplente (...) Eu saí e falei assim: eu não vou participar, não quero. Porque vai me deixar nervosa, não vou aguentar (Entrevistada 1).*

Já o representante da OAB relatou que negociou a suplência no segmento das entidades profissionais, acadêmicas e conselhos profissionais. Segundo o entrevistado, houve um acordo entre os advogados e os engenheiros e arquitetos, de forma que estes últimos atuariam quanto às questões técnicas, e que, posteriormente, a OAB atuaria no texto da lei, dando-lhe “forma jurídica”. Contudo, segundo relatos do entrevistado, este segundo momento não aconteceu, de forma que o projeto de lei foi encaminhado à Câmara Municipal sem que fosse discutido por tal grupo. O representante da OAB relatou que:

*Particpei da revisão do Plano Diretor, então quando foi realizada a primeira audiência pública para criar aquilo que seria o Núcleo Gestor, já ali eu percebi que seria uma grande dificuldade. Por que o Núcleo Gestor é formado de um lado pelos técnicos da administração pública e pela sociedade civil, digamos assim. A OAB entra aí né, na sociedade civil, só que assim, da sociedade civil, que são convocadas pelo Núcleo Gestor, a ordem jurídica é minoria. Pra você ter uma ideia, enquanto eles tinham de um lado as entidades de classe, por exemplo, sindicato dos arquitetos, sindicato dos engenheiros, sindicato dos agrônomos, etc, nós tínhamos, isolados, entre a Associação dos Advogados de Ribeirão Preto e a OAB. Ou seja, de todas as formas, a gente sempre era voto vencido. Inclusive para integrar o Núcleo Gestor. Foi daí que surgiu a primeira ideia de fazer ali uma manobra política e eu acabei fazendo uma barganha com arquitetos de disputar da seguinte forma: (...) o trabalho do Plano Diretor, ele ia se cingir em dois momentos: que é a etapa técnica, digamos assim, que são ali os estudos técnicos elaborados dentro da prefeitura, e a etapa jurídica que é a elaboração da lei. (...) aí eu acabei negociando lá na última hora, nos bastidores, a suplência de um dos cargos do núcleo gestor e fizemos uma ata de que, o arquiteto representante ficaria responsável pelo grupo gestor, integraria o núcleo gestor como membro, quer dizer, e aí, naquela primeira etapa técnica, e nos anos seguintes, quando eles iniciariam os trabalhos jurídicos a gente inverteria. Eu passaria a ser o membro e ele o suplente (Entrevistado 2).*

*Aí teve a eleição, aí formou o núcleo gestor, que era formado pelos membros eleitos dentre os indicados pelas entidades, é aí que nós tivemos em desvantagem... Porque eram 100 entidades [sic] e a OAB e a AEAARP. Vamos, dizer, como fomos ser eleitos, nós não tínhamos nem um voto. Então foi aí que eu negocieei: ‘menos mal é a gente tentar o cargo de suplente’, entendeu? Então eu fui nos bastidores e disse, olha, se a gente não abrir a suplência pra gente, nós vamos discutir judicialmente a ilegitimidade desse, do grupo que não tem representatividade, não é democrático. Aí eles deixaram a suplência, mas assim mesmo, pouco divulgaram pra gente (...) (Entrevistado 2).*

#### **4.4.2.5 Do funcionamento do Núcleo Gestor**

Através da leitura das atas de ambos os grupos, bem como das entrevistas de participantes eleitos e não eleitos para compor o Núcleo Gestor, pudemos observar que a inclusão da sociedade civil na coordenação do processo de revisão se deu apenas em caráter formal, de modo que as decisões referentes à construção do texto apresentado para ratificação popular em audiência pública (justificativas das alterações propostas pelo Poder Público, critérios de avaliação/inclusão das propostas da sociedade civil ao texto, estabelecimento de prioridades), bem como do próprio formato do processo participativo, foram tomadas pelo Grupo Técnico.

Coube ao Núcleo Gestor apenas a ratificação das propostas relacionadas a decisões sobre a alteração do número de audiências que foi reduzido de cinco reuniões espalhadas entre as zonas da cidade para três reunidas na área central, pequenas ações de comunicação como a divulgação de ofícios entre seu membros, sem maiores possibilidades de condução, preparação ou monitoramento do processo de revisão do Plano Diretor.

Sem caráter consultivo ou deliberativo, a participação dos representantes membros deste grupo foi restrita à apresentação de sugestões na consulta pública através dos canais disponibilizados pela SEPLAN e à participação nas audiências, como podemos perceber da leitura da ata do dia 29 de abril, onde se lê que

[o coordenador do processo de revisão] inicia a reunião falando sobre a participação do Núcleo Gestor na revisão do Plano Diretor, dando o direcionamento e o formato de como vai ser a estrutura do funcionamento da revisão, porém ele diz que o núcleo gestor não é deliberativo nem consultivo perante as propostas e contribuições recebidas pelas diversas organizações. Todo e qualquer cidadão pode fazer suas contribuições pelo site da Prefeitura ou pessoalmente na Secretaria de Planejamento e Gestão Pública (NÚCLEO GESTOR. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 207, os colchetes são nossos).

[o coordenador do processo de revisão] disse que a peça a ser apresentada é do Executivo, porém, o Estatuto da Cidade diz que o processo só será validado se houver participação da sociedade civil, por isso foi formado o núcleo gestor com representante de diversos segmentos da sociedade (NÚCLEO GESTOR. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 207, os colchetes são nossos).

Em entrevista, o representante da Associação de Moradores da Ribeirânia no segmento “movimentos sociais” informou que sugeriu em reunião realizada em oito de maio de 2013, que houvesse em cada reunião do Núcleo Gestor um tema a ser debatido, e solicitou a presença de um representante da empresa de economia mista da Administração Indireta “Transerp” para que fosse debatida a questão do transporte de cargas perigosas. A resposta que consta em ata foi registrada nos seguintes termos: “o núcleo gestor não tem esta função,

que esta função é do núcleo técnico, e que as pessoas do núcleo gestor terão as audiências para apresentarem suas ideias, ou até mesmo do segmento que representam” (NÚCLEO GESTOR. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 213).

Após o fato, o representante do segmento “Movimentos Sociais” deixou o Núcleo Gestor e comunicou ao Ministério Público acerca do seu afastamento, momento no qual teceu os seguintes comentários:

(...) Para se compatibilizar o trabalho técnico há necessidade de conhecê-lo de modo a divulgar previamente a sua comunidade e as das audiências públicas na região designada. Como conhecê-lo se é outro Grupo que está elaborando, sem participação do Núcleo Gestor?

Se o Núcleo Gestor não tomar pé da situação, não vemos necessidade da sua existência, pois servirá exclusivamente para ratificar o que os técnicos da Casa, submetidos ao crivo do executivo, com alta influência de alguns membros do legislativo irão propor.

Este fato foi claramente consumado na Lei de Uso do Solo aprovada há dois anos passados, um dos componentes mais importantes do Plano Diretor atual.

(...) Se for para discutir assuntos não construtivos e sim detalhes para reuniões, formulação de folhetos e outras atividades secundárias entendemos ser dispensável haver uma equipe eleita pela comunidade – de cada segmento listado – ter que se reunir para discutir nada importante ou significativo.<sup>25</sup>

Assim, para o representante, o Núcleo Gestor “não funcionou”:

*Olha, o Núcleo Gestor não funcionou, não chegou a resultado nenhum... Se inseriu alguma coisa, foi alguma coisa que não foi significativa. (Entrevistado 3).*

*Nós desistimos de participação porque houve uma eleição. Eu fui candidato e fui eleito e, quando eu fui participar da primeira reunião do Núcleo Gestor ... eu apresentei uma listagem de pessoas que teriam que ser convocadas pra prestar depoimento. Prestar depoimento ao Núcleo Gestor porque uma é o pessoal da Transerp, pessoal da Secretaria de Obras, da Secretaria do Planejamento, e eu fui voto vencido no sentido de que essas pessoas não seriam convocadas para prestar depoimento. E eles iriam apresentar as ideias, pra ser apreciadas por esses setores. Aí eu falei, bom, se não é esse o objetivo, convocar esse pessoal para prestar esclarecimento pra gente verificar o que o Núcleo Gestor poderia colocar como documento... eu simplesmente me afastei do Núcleo Gestor e fiz alguma comunicação ao Ministério Público dizendo que o Núcleo Gestor, a finalidade para que eles tinham feito a divulgação e na realidade eles estavam fazendo outra atividade, estavam fazendo outro tipo de encaminhamento, que não era o encaminhamento que eu preferia. Eu gostaria de ouvir a Transerp, a Secretaria de Obras Públicas, gostaria de ouvir a Secretaria do Meio Ambiente, mas não, eles queriam fazer um documento pra mandar para esses órgãos. Era o inverso, então eu me afastei (Entrevistado 3).*

---

<sup>25</sup> Representação protocolada no Ministério Público Estadual na comarca de Ribeirão Preto em três de junho de 2013.

Assim, apesar de uma das funções do Núcleo Gestor estabelecida pelo Regimento Eleitoral ser a formulação dos planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social, não houve espaço para tanto, bem como não houve espaço para a decisão de prioridades ou para compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária, justamente porque não houve uma leitura participativa da cidade, relegando a participação da sociedade civil ao momento de exposição dos conceitos a serem alterados nas audiências.

A importância da capacitação da sociedade civil foi relatada pelo representante do segmento das Organizações Não Governamentais com atuação na área de desenvolvimento urbano no Núcleo Gestor:

*Você não capacita a sociedade civil para participar, ela não participa mesmo. Então você tem que ter o que? Uma administração pública com essa sensibilidade, né, de chegar e falar assim, olha, nós vamos discutir a cidade, minha gente, então vamos fazer a leitura aqui da cidade, como deve ser feito. Aí divide a cidade por bairro, né, reúne as pessoas não numa audiência só, você tem que promover. Vamos supor, você vai fazer a revisão do plano ano que vem, tem que ter um ano inteirinho, né, preparando, discutindo, quais os problemas, qual a visão que a pessoa tem não só da região dele, como do resto da cidade. Por exemplo, a pessoa mora num bairro mas trabalha no outro, aí ele vai relatar “ah, eu pego 4 ônibus para ir pra trabalhar”, aí você começa a enxergar o que? Falhas na questão de mobilidade urbana, entendeu? Falhas até no sistema viário, que nós temos muitas aqui, nós temos avenidas que começa num lugar e não tem sequência. (Entrevistado nº5)*

É necessário frisar que as atribuições do Núcleo Gestor expressas no seu Regimento Interno é cópia literal da publicação “Plano Diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos” (Brasil, 2004), que insere o Núcleo Gestor na coordenação compartilhada do processo de elaboração dos planos diretores em todas as suas fases e que requer momentos de leitura participativa da cidade, o que não foi observado no processo.

#### **4.5 Audiências públicas**

Foram realizadas três audiências públicas para apresentação das alterações previstas pelo Grupo Técnico nos dias 20, 21 e 28 de agosto de 2013 e uma audiência pública final em sete de novembro do mesmo ano. Com o retorno do projeto ao Poder Executivo em 2014, foi realizada naquele ano mais uma audiência pública no dia 30 de abril. Assim, foram feitas um

total de cinco audiências públicas para debater a revisão do Plano Diretor, todas localizadas no centro da cidade, sendo que as realizadas em 2013 foram feitas nos Estúdios Kaiser de Cinema, e a de 2014 no salão nobre da Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto – ACIRP, desconsiderando a garantia da alternância dos locais de discussão prevista no artigo 5º da Resolução nº 25/2005 do ConCidades.

Conforme informações constantes nas atas de reunião do Grupo Técnico e do Núcleo Gestor, a ideia inicial da SEPLAN era realizar “audiências públicas nos cinco setores da cidade finalizando o processo de debates deliberação e assim dando início a fase de descrição da lei” (GRUPO TÉCNICO. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 170).

Entretanto, sob a justificativa do curto espaço de tempo para a elaboração do projeto de lei e que tal opção facilitaria “o deslocamento das pessoas que utilizam transporte coletivo” (NÚCLEO GESTOR. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 213), foi acordado junto à Promotoria de Justiça Cível responsável pelos temas de Habitação e Urbanismo que seriam realizadas três audiências no centro da cidade.

Em entrevista, o membro do Ministério Público declarou que

*o que eu podia fazer era assegurar a criação dos mecanismos de participação popular, agora o funcionamento não depende de mim nem só da prefeitura, depende da comunidade também, fazer a participação acontecer, eu tive notícia que foi razoável, se bem que sempre se ouve alguém dizer “ah mas a maneira como divulga, a maneira como...” sempre tem alguém pondo defeito. “A maneira como divulgou, não ia muita gente, não sei o que”, uma coisa muito vaga, tá, foi divulgado como determina a lei, foi divulgado no jornal, foi divulgado na internet, não sei mais o que fazer. Não tem, sociedade de massa é assim que se divulga né, não é pregando os editais na porta da [inaudível], não tem mais jeito. Foi divulgada a participação, eu achei até que foi razoável, eu fui em uma ou duas, tinha muita gente quando eu fui. Agora, claro, tem questões técnicas que são de discussão um pouco mais complexa então o que é que as pessoas se ressentem? Que elas não recebem antes o material e não faz a discussão prévia, pra depois chegar lá na audiência já com uma, uma ideia mais bem elaborada e na audiência portanto participar mais ativamente de uma maneira que as pessoas pudessem influenciar mais intensamente e não ficasse assim excluída e intimidada pela argumentação técnica, tecnocrática e que elas não alcançam, que elas não conhecem, esse tipo de coisa. Essa dificuldade existe. Agora, seria então o ideal seria que as associações de bairro, e isso foi feito, elas discutissem com os técnicos e os técnicos teriam que ser deslocados pra lá e discutir aí seis meses e tal e aí fazer as audiências de fechamento, é um processo complexo (Entrevistado 6, colchetes nossos).*

Ademais, consta na justificativa técnica que “também ficou acordado que as Audiências seriam temáticas para poderem concentrar as discussões e ampliar o tempo de exposição e contribuição de cada tema” (RIBEIRÃO PRETO, 2014, p. 18).

Assim, as audiências foram divididas por temas, de forma que no dia 20 de agosto foram abordados os “temas gerais”, incluindo definições, conceitos, objetivos, e diretrizes gerais e instrumentos da política urbana; no dia 21 tratou-se do tema “territorial”, que incluía mobilidade, saneamento e serviços urbanos e no dia 28 sobre os “aspectos econômicos”, tais quais desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e turismo.

Podemos observar a proposta de trabalho para as audiências públicas a partir do relato documentado em ata de reunião do Núcleo Gestor em dia 04 de julho de 2013 onde se lê que

A proposta de trabalho é discutir conceitos, apresentando o estado atual da lei, e em seguida abrir à participação com propostas de alteração dos conceitos existentes, ou exclusão e adição de novos conceitos. A intenção dessa abordagem é que se otimize o tempo da audiência, evitando discussões específicas de redação dos artigos, o que seria dispendioso (NÚCLEO GESTOR. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 234).

Os procedimentos previstos para as audiências públicas podem ser encontrados no Edital de Audiência Pública divulgado através do Diário Oficial do Município dos dias 13, 14 e 15 de agosto de 2013

Após a instalação da audiência, às 18:30 horas, os procedimentos a serem adotados observarão a seguinte sequência:

- Abertura das atividades pelo Coordenador da Audiência;
- Leitura do Regulamento pelo Coordenador da Audiência;
- Apresentação dos conceitos técnicos da revisão do Plano Diretor, de acordo com o tema específico, no máximo em 70 minutos;
- Manifestações orais pelos interessados, os quais serão convidados ao microfone, observada a ordem de inscrição.
- Cada participante disporá de 3 (três) minutos para suas colocações, não sendo permitidos apartes e cessão de tempo em qualquer momento da audiência.
- O coordenador da audiência informará 15 (quinze) minutos antes sobre o término das inscrições das manifestações. –
- Todas as propostas deverão ser encaminhadas por escrito nos termos deste regimento.

Encerramento

O encerramento da audiência pública poderá ocorrer antes do horário previsto, caso as exposições terminem antecipadamente, ou prorrogado, a critério do coordenador, depois de ouvidos os órgãos públicos envolvidos.

Disposições Finais

O projeto em debate ficará disponível para consulta prévia no site oficial da cidade ([www.ribeiraopreto.sp.gov.br](http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br)) e nos seguintes locais: na Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, sito à Praça Alto do São Bento nº 11 - 1º Andar - Jd. Mosteiro, Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, sito à Praça Barão do Rio Branco, s/nº e Câmara Municipal de Ribeirão Preto, sito na Av. Jerônimo Gonçalves, nº 1.200, a partir da data de publicação deste edital.

O modelo proposto pela SEPLAN para a revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto se baseou na ideia de plano de conceitos e diretrizes para posterior detalhamento. Assim, a SEPLAN entende que não há necessidade de inserir ações e programas específicos no plano. Sobre tal questão, consta registrado em ata de reunião do dia 4 de julho de 2013 o entendimento de tal Secretaria:

“esse tipo de determinação [ações e programas específicos inseridos no plano] é incluída em planos estratégicos e que o Plano Diretor de Ribeirão Preto contém apenas conceitos e diretrizes gerais, que depois, podem tornar-se planos setoriais e programas” (NÚCLEO GESTOR. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, p. 235, colchetes nossos).

Assim, a metodologia proposta para a realização das audiências consubstanciou-se na apresentação de *slides* em que eram comparados os conceitos existentes nas Leis nº 501/1995 e 1.573/2003 que formam o Plano Diretor de Ribeirão Preto e os novos conceitos adotados pela SEPLAN.

A participação da sociedade, conforme previsto no edital das audiências, se deu através da possibilidade de manifestação oral e da possibilidade de apresentação de sugestões por escrito tanto presencialmente, no momento da audiência ou nos locais indicados no edital, quanto pela internet.

Contudo, as atas das audiências dos dias 20, 21 e 28 de agosto, e a da audiência final em sete de novembro de 2013, não constam no processo 02 02013 00860 6 (interno) analisado, nem foi possível obtê-las junto à SEPLAN, o que indica a possibilidade de elas não terem sido redigidas.

Consta no processo apenas a ata da audiência do dia 30 de abril de 2014 na qual percebe-se que a maior parte das discussões se deu acerca da exposição da análise feita pela SEPLAN acerca das contribuições encaminhadas pelo COMUR e da regulamentação da proteção do Aquífero Guarani.

Aqui cabe fazer uma consideração que não se aplica apenas às audiências públicas, mas ao processo participativo da revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto como um todo: a questão do perigo de imputação de improbidade administrativa decorrente do fato do processo de revisão ter sido iniciado no mesmo ano em que venceria o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade não justifica a maneira açodada como foi realizado o processo participativo.

Conforme exposto no capítulo anterior, a superveniência do prazo para a elaboração do Plano Diretor durante seu processo de revisão não acarreta automaticamente a imputação de improbidade administrativa ao Chefe do Poder Executivo ou demais funcionários

responsáveis. Esta depende, primeiro, de representação, seguida do ajuizamento da demanda, do seu devido processo legal e decisão judicial, que, em situações normais de um processo devidamente participativo, deve garantir a continuidade dos trabalhos.

A justificativa dada pela SEPLAN de que a realização das audiências públicas concentradas no centro da cidade facilitaria o acesso dos cidadãos e cidadãs que dependem do transporte coletivo não condiz com a realidade vivida pelos moradores da periferia que dependem do sistema de transporte público de Ribeirão Preto<sup>26</sup>.

A garantia da diversidade no que se refere à realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais também não pode ser desprezada. Cada grupo tem sua demanda, cada bairro tem suas prioridades, seus conflitos. A crítica geral a respeito das audiências públicas é que elas se tornam momentos nos quais os cidadãos tratam apenas sobre suas questões particulares, do seu entorno e vivência. Entendemos que é natural que seja assim. É, ou deveria ser, parte de um processo de construção coletiva e, principalmente, de aprendizado sobre a cidadania, cabe ao Poder Público buscar, junto com a sociedade, formas para instruir a população acerca do objeto do debate e melhor aproveitar o tempo de deliberação. Muito além de uma questão de sensibilidade, a garantia de tais direitos trata-se de uma obrigação do Estado.

#### **4.6 Reuniões públicas**

A primeira reunião pública realizada pela SEPLAN acerca da revisão do Plano Diretor foi a reunião de lançamento do processo de revisão na terça-feira de 12 de março de 2013 às dez horas da manhã no Salão Nobre do Palácio do Rio Branco, sede da Prefeitura do Município. De acordo com a Justificativa Técnica (2014), a reunião “contou com a presença de 104 pessoas, onde se apresentou os objetivos da Revisão do Plano Diretor e a proposta de formação do Núcleo Gestor do Plano Diretor” (RIEIRÃO PRETO, 2014, p. 12).

---

<sup>26</sup> A título exemplificativo, em uma simples pesquisa no site “Google Maps” pode-se perceber que o trajeto Jardim Diva Tarla de Carvalho (bairro da periferia da zona norte de Ribeirão Preto) – Centro (até as proximidades do Estúdios Kaiser de Cinema, local das audiências) leva 1 hora e 11 minutos, só de ida, sendo cerca de 1 hora no ônibus somada à cerca de dez minutos de caminhada, e custa, com a tarifa a R\$ 3,40, o total de R\$ 6,80 reais para ir e voltar.

Ou seja, para participar das cinco audiências realizadas pelo Poder Executivo, um morador de um bairro periférico gastaria cerca de 11 horas e quarenta minutos entre ônibus e caminhadas e um montante de R\$ 34,00 reais em passagens.

Conforme previsto no calendário exposto nas audiências públicas, foi realizada em três de outubro de 2013 uma reunião pública para apresentação das propostas do Plano Diretor. Conforme disposto na Justificativa Técnica (Ribeirão Preto, 2014), a finalidade da reunião era “apresentar o boneco do texto de revisão do Plano Diretor com as sugestões e considerações feitas pela sociedade e o trabalho do grupo técnico” (RIBEIRÃO PRETO, 2014).

Apesar de prevista no calendário, a reunião não foi anunciada no Diário Oficial do Município, que apenas a menciona no Edital de Audiência Pública das audiências realizadas em agosto de 2013 no sentido de que “a redação final da revisão do Plano Diretor será disponibilizada no site oficial da Prefeitura e apresentada em reunião técnica aberta ao público em data, horário e local a ser publicado posteriormente, assim como a sua Audiência Pública Final”.

Ainda quanto à publicidade, pudemos constatar nos autos do processo interno analisado dois recortes de jornais anexados (Jornal A Cidade e A Tribuna), datados do dia três de outubro, convocando para a reunião naquele mesmo dia.

A reunião ocorreu nos Estúdios Kaiser de Cinema, que contou com a participação de 33 pessoas<sup>27</sup>. Contudo, também não foi possível localizar a ata de reunião no processo analisado.

Conforme consta na Justificativa Técnica do Plano Diretor (2014), o Núcleo Gestor foi convocado pelo Grupo Técnico após o Plano Diretor ter sido negado pela Câmara dos Vereadores em fevereiro de 2014 “para organizar novo calendário onde fica decidido que o canal para recebimento de propostas será reaberto e será realizada nova Audiência Pública antes da versão revisada possa ser reencaminhada à Câmara Municipal”.

Contudo a ata desta reunião também não consta no processo interno analisado, apenas a sua lista de presença. Assim, em 24 de fevereiro de 2014, às 16 horas, assinaram a lista de presença da reunião no prédio da SEPLAN um representante da Fundação Instituto Polo Avançado da Saúde (Fipase), um do Sindicato Rural, um representante da “Administração”, dois da Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto (ACIRP), um do Sindicato das Indústrias Gráficas no Estado de São Paulo (“ABIGRAF/SINDIGRAF”), e um do Sindicato

---

<sup>27</sup> A lista de presença possibilitava a inserção do bairro ou da entidade as quais os participantes estavam representando, assim, como cada participante optou por dar uma das duas informações, temos que: oito participantes eram da SEPLAN, um da Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto, um da Coordenadoria de Limpeza Urbana, um da Abigraf, um da ACIRP, um da Associação do Jardim Canadá, um da Associação de Moradores Valentina, um do Sindicato do Comércio Varejista de Ribeirão Preto, um que indicou apenas “SP”, e os representantes da Associação Pau-Brasil, da CIESP e do Sindicato Rural no Núcleo Gestor. Dos que preencheram a lista indicando seus bairros, podemos observar a presença de moradores da Vila do Golfe, Monte Alegre, Centro, Boulevard, Campos Elíseos e Jardim Itau.

da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon). Nota-se que apenas um representante, dos dezoito que, entre titulares e suplentes, foram eleitos para compor o Núcleo Gestor estava presente. Também é visível a ausência de qualquer representante dos setores populares na reunião.

Tomadas no conjunto, podemos perceber diversos entraves à publicidade e à participação popular: a reunião de lançamento foi realizada às dez horas da manhã em dia útil, quando, sabidamente, a grande maioria da população encontra-se trabalhando; a reunião de exposição do boneco do texto revisto pelo Grupo Técnico para compor o texto do projeto de lei não foi divulgada no Diário Oficial sendo publicada na mídia impressa local no mesmo dia da reunião. A ata de tal reunião não foi publicada, nem a da reunião realizada em 24 de fevereiro que, apesar de ter sido divulgada como uma reunião do Núcleo Gestor, contava apenas com um participante eleito para tal função.

#### **4.7 Sobre as propostas apresentadas pela população**

Realizamos a contagem das propostas encaminhadas através de consulta pública e chegamos a um total de 70 formulários juntados ao processo interno sob análise. Contudo, há casos em que a mesma entidade ou pessoa apresentava várias demandas em um só formulário, e, outros, em que poucas ou únicas demandas foram apresentadas em diversos formulários separados, ou seja, o número apresentado trata-se do número de documentos contendo propostas que foram apresentados.

Quanto às entidades que enviaram propostas, podemos indicar: *a) entidades empresariais e rurais*: Costallat Engenharia; Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto; “FAAP/Construtora Stefani” (sic); Bild Desenvolvimento Imobiliário; Sindicato Rural de Ribeirão Preto<sup>28</sup>; Associação Brasileira do Agronegócio, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ribeirão Preto, Escritório de Desenvolvimento Rural da Coordenadoria de

---

<sup>28</sup> Conforme a folha para propostas, o Sindicato Rural representava Associação Rural de Ribeirão Preto; Sindicato dos Empregados Rurais de Ribeirão Preto; CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (EDR – Escritório de Desenvolvimento Rural e Departamento de Sementes, Mudas e Matrizes); CDA – Coordenadoria de Defesa Agropecuária; Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (APTA); AEAARP – Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto; ABARGRP – Associação Brasileira do Agronegócio da Região de Ribeirão Preto e CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Ribeirão Preto.

Assistência Técnica Integral Clínica de Anestesiologia de Ribeirão Preto e Associação Rural de Ribeirão Preto; Associação Brasileira da Indústria Gráfica – ABIGRAF; Pedreira Inderp (orientado pelo CIESP); *b) entidades de classe*: comissão de urbanismo da 12ª Subseção da OAB; Centro Universitário Barão de Mauá; Associação dos Fiscais Fazendários de Ribeirão Preto – AFFAZERP; *c) Organizações não governamentais, institutos, e demais associações comunitárias*: Instituto Ruaviva; ONG Saúde Solidária; Associação Transformar de Ação Sócio-Comunitária; Companhia Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e Comunidade Transformar; *d) Conselhos Municipais*: Conselho Municipal de Urbanismo, Conselho Municipal de Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência; Conselho Municipal de Turismo e Sindicato de Turismo e Hospitalidade de Ribeirão Preto; *e) Associações de Moradores*: Associação de Moradores do Jardim São José; Associação de Moradores do Jardim Paiva; Associação de Moradores do Jardim Paiva II; Associação dos Moradores do Marineck; Associação de Moradores do Jardim Canadá; além de 25 propostas individuais.

As propostas podiam ser entregues diretamente nas audiências, na SEPLAN ou através de e-mail disponível para tal fim. Contudo em nenhum momento tais propostas foram publicadas a fim de serem divulgadas para a sociedade, de forma que não consta no processo interno analisado, na página criada para divulgação da revisão do Plano Diretor na internet, ou até mesmo em publicações do diário oficial qualquer compilação de tais propostas recebidas, ou documento que explicita quantas propostas foram recebidas, por quem foram enviadas, ou como foram analisadas pelo Grupo Técnico, o que dificulta compreender sob quais fundamentos foram acatadas ou rejeitadas as propostas encaminhadas.

#### **4.8 Demais reuniões**

De acordo com a Justificativa Técnica do Plano Diretor (2014), além das audiências públicas, também foram realizadas reuniões com setores específicos da sociedade civil, quais sejam:

Conselho Municipal de Urbanismo (COMUR), Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) do Ministério Público do Estado de São Paulo, Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto (ACIRP), Sindicato das

Indústrias da Construção Civil do Estado de São Paulo – Regional Ribeirão Preto (SindusCon), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – 12ª Subseção-SP, Sindicato Rural de Ribeirão Preto, Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto – AEAARP, entre outros (RIBEIRÃO PRETO, 2014, p. 31).

Contudo, tais reuniões não estão documentadas no processo interno analisado nem foram publicizadas, fatos que ferem os princípios da Administração Pública e vão em direção contrária à orientação do Conselho Nacional das Cidades expressa na Resolução Recomendada nº 83/2009 que prevê a ampla comunicação pública de todos os atos realizados no processo de revisão dos Planos Diretores.

Durante as entrevistas realizadas com os representantes da OAB, do COMUR e do segmento empresarial no Núcleo Gestor obtivemos, dentre outros relatos acerca de suas percepções sobre o processo participativo, informações acerca das reuniões realizadas com tais entidades, bem como situações que merecem ser destacadas.

#### **4.8.1 Reunião Pública e Aberta da 12ª Subseção OAB/SP sobre a revisão do Plano Diretor e a nota técnica expedida por esta entidade**

O representante da OAB informou que foi realizada uma reunião com advogados, sociedade civil e funcionários da SEPLAN para discutir o texto referência da revisão do Plano Diretor na Casa da Advocacia de Ribeirão em 16 de outubro de 2013, uma vez que o texto de elaboração do projeto de lei não encaminhado para análise da OAB conforme o acordo realizado quando da eleição do Núcleo Gestor. Segundo relato do representante da OAB:

*(...) a Administração Pública deixou pra quando tava se esvaindo aqueles 10 anos né, obrigatórios pra revisão, deixou pra última hora, ao meu parecer não se faria um trabalho sério em tão pouco tempo. Isso já me preocupou. E aí eu percebi que pularam a etapa jurídica e mandaram o projeto. Quer dizer, a lei, ao invés de nascer de debates jurídicos, acabou nascendo do corpo técnico da Prefeitura. E aí o que nós fizemos, eu posso?*

*E aí o que nós fizemos, diante da situação, que a gente se viu mais de uma vez sendo voto vencido, porque a gente já tava, nós tínhamos, se você pegar o Grupo Gestor nós tínhamos um voto, diante contra 43 votos [sic], então era dar murro em ponta de faca. E aí o que nós fizemos? Eu dei a ideia pra OAB, essa ideia foi prontamente acolhida pela direção da OAB né, e aí nós realizamos uma audiência pública na OAB. Convidamos um número maciço de advogados para comparecer e pusemos na roda os técnicos da Prefeitura, aí nós invertimos. E eles foram, foram presentes, nós gravamos, tomamos a termo isso e aí eu fiz uma pergunta né, que, o que eu vi por exemplo de precedentes em relação a Plano Diretor, ele ser visto como constitucional ou não constitucional é a, não era muito a falta de audiência*

*pública, mas a ausência de estudo técnico né, e aí eu soltei a pergunta, depois de muito conversar, fiz a pergunta pro técnico, digamos assim, o diretor do Grupo Gestor né, que é funcionário público, (...), mas eu fiz a pergunta 'você poderia nos entregar os estudos técnicos, os relatórios técnicos dos estudos que foram realizados para o Plano Diretor?' Ele falou 'Ah, não temos' falei 'ah, se é obrigatório' 'o estudo nosso é a experiência do cotidiano'. Aí tá fulminado de inconstitucionalidade, foi aí que nós conseguimos tentar, com base nessa carência, nós tentamos, nós jogamos com eles, falamos 'então vamos fazer o seguinte, passa pra gente o projeto que vai ser encaminhado pra gente dar corpo jurídico pra isso, pra ver o que falta, e fizemos uma série de reivindicações, todas elas assim, sempre com caráter de dar concretude para o Plano Diretor, certo? (Entrevistado 2, os colchetes são nossos).*

Ainda, a 12ª Subseção da OAB expediu uma nota técnica em 14 de outubro de 2013 na qual relatou a “discordância institucional com o célere cronograma ajustado para os fins dos debates sobre o processo de revisão do Plano Diretor, cujo texto-referência demanda sérias reflexões e aprimoramentos” e requeria o adiamento do cronograma ajustado para os processos de debates na revisão do Plano Diretor.

A nota também tecia outras considerações quanto ao caráter conceitual da revisão do Plano Diretor, que resultava em “baixa densidade coercitiva” de suas normas, à ausência de estudos técnicos, à necessidade de maior transparência da administração pública, dentre outros. A OAB também criticou a falta de participação popular no tocante à atuação da SEPLAN frente aos “conselhos populares e temáticos na aprovação, aconselhamento e local de discussão do futuro e rumos do município na seara urbanística”.

Segundo o representante entrevistado, o apoio da atual gestão da OAB foi fundamental para a edição da nota técnica, contudo, seu pedido de adiamento do cronograma para os processos de debates não foram atendidos pela Prefeitura:

*(...) se não fosse o apoio da atual gestão da OAB, que tá hoje uma gestão descentralizada e tudo mais, teria sido inócua, eu não teria tido a força que eu tive, tudo bem, eu atuo no urbanismo, mas eu consegui o aval [da atual gestão da OAB], "vamos bancar", então eu consegui uma força tarefa na OAB. O que que nós fizemos? Editamos uma nota técnica, repudiando o texto, e veiculamos isso na imprensa, essa nota técnica foi assinada pelo próprio presidente, por mim e pelos integrantes, também da comissão de urbanismo, e nós fomos levar à Prefeita, e distribuímos, inclusive pro Ministério Público. Quando o [promotor responsável pelos temas de Habitação e Urbanismo] recebeu isso ele ficou assustado, porque o próprio Ministério Público não teve participação ativa nenhuma, nenhuma, ele não foi em nenhuma audiência pública [sic], você tá me entendendo? Pra justamente não se vincular, entendeu, mas, tinha que ter né? E aí de cá pra lá, o que que aconteceu? A Prefeitura não nos atendeu, nós temos essa mácula da falta de estudo técnico, certo? E aí sem atender todos pedidos, ela mandou para a Câmara Municipal. Lá nós tentamos, “já que aqui nós não conseguimos, vamos conseguir na Câmara”, então, também fizemos uma pressão na Câmara, e lá*

*também fomos atendidos parcialmente, mas, aí esse projeto do Executivo foi rejeitado por seguidas duas vezes né, e não foi mais apresentado (Entrevistado 2, os colchetes são nossos).*

#### **4.8.2 As reuniões no COMUR**

Profissionais da SEPLAN também compareceram a reuniões no COMUR nos dias 10 de setembro e oito de outubro de 2013 para debater sobre a revisão do Plano Diretor a pedido dos membros do conselho. Em razão da entrevista com o representante do COMUR no Núcleo Gestor, tivemos acesso à ata do dia 10 de setembro.

Tal reunião contou com a presença de membros do conselho, estudantes e professores do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Barão de Mauá e funcionários da SEPLAN. Conforme a ata de tal reunião, após apresentação do funcionário da SEPLAN acerca da fundamentação legal do Plano Diretor e da metodologia para sua revisão, o funcionário explicou o que ocorreu nas audiências públicas ocorridas nos dias 20, 21 e 28 de agosto e foram debatidos temas tais quais o vetor de crescimento, recursos hídricos, dentre outros.

O Conselho Municipal de Urbanismo está previsto na Lei Complementar nº 695/1997 e tem função consultiva e de assessoramento do Poder Público no que se refere a assuntos relacionados ao Plano Diretor de Ribeirão Preto. Pelo artigo nº 159 do Plano Diretor em vigor é garantido ao COMUR a discussão e apreciação dos projetos de lei referentes ao Plano Diretor antes que estes sejam encaminhados à Câmara Municipal.

Contudo, o documento final da revisão foi encaminhado à Câmara dos Vereadores (dando origem ao PLC nº 76/2013) sem que fosse garantido ao COMUR tempo suficiente para apreciar, discutir e elaborar seu parecer sobre o tema, o que motivou o envio de ofício à Câmara dos Vereadores no qual tal conselho afirmou ter sido “excluído deste processo, posto que impedido e premido pelo tempo imposto pelo Executivo, sequer recebeu a minuta do projeto para emissão de parecer prévio antes do encaminhamento ao Poder Legislativo”. De acordo com o representante do Conselho no Núcleo Gestor:

*o prazo [do processo de revisão do Plano Diretor] deveria ser mais longo e na nossa discussão também, apesar do diálogo [com a Secretaria de Planejamento e Gestão] ser bom, a nossa proposta era fazer um pouco diferente. O Executivo*

*queria trabalhar com leis separadas e a nossa proposta era fazer um plano mais enxuto, integrando as leis complementares no texto do próprio Plano Diretor. O Executivo não tinha o domínio da Câmara, ele não tinha a maioria, ou a maioria muito frágil da Prefeita da Câmara e também não tem uma articulação do governo dentro do Legislativo, né, você deve ter observado que algumas votações, inclusive, a base da Prefeita votou contra a Prefeita. Então quando o Executivo encaminha a proposta a Câmara e aquela proposta vai sem ter passado pelo COMUR para análise nós vimos como um momento importante para mostrar o nosso interesse de se manifestar e chamar atenção para esse debate (Entrevistado 12, os colchetes são nossos).*

Devido à recusa do projeto de revisão do Plano Diretor pela Câmara dos Vereadores, este ficou novamente a cargo do Poder Executivo, que enviou o texto do projeto de lei do Plano Diretor ao COMUR para manifestação.

Em 17 de abril de 2014, o COMUR expediu um parecer acerca da proposta de revisão do Plano Diretor no qual se manifestou no sentido de não ratificar o projeto de lei. Consta no documento que:

Não nos cabe ratificar a minuta do Projeto em questão, em vista dos necessários aprofundamentos que nos cabiam, notadamente, pelo pouco tempo de discussão disponível para um tranquilo e maturado processo de revisão do PD, o que, infelizmente, não sói ocorrer. Inúmeros institutos e conceitos elaborados pelo competente e esforçado Núcleo Gestor do PD, bem como pela Secretaria do Planejamento e demais técnicos da Prefeitura Municipal foram incorporados ao texto sem a correspondente conexão com mapas, e maiores e detalhados debates técnicos sobre maneira eficazes de se resolver os graves problemas urbanísticos e ambientais da cidade. As soluções propostas para resolução dos vazios urbanos, correção de passivos ambientais e soluções para questões importantes tais como o das polêmicas envolvendo o Aquífero Guarani ainda são incipientes e de baixíssimo grau de densidade normativa.

Mesmo com tais ressalvas, o COMUR encaminhou um total de 16 propostas de alteração no projeto de lei que, desta vez, foram respondidas pela SEPLAN e apensadas aos autos, indicando se cada proposta encaminhada foi acatada, acatada parcialmente, acatada com alterações ou não acatada e a justificativa de cada uma das decisões. Contudo, tal conteúdo também não foi amplamente divulgado para a população.

#### **4.8.3 A questão do Aeroporto Dr. Leite Lopes**

O representante do segmento empresarial no Núcleo Gestor, declarou que as propostas sugeridas pelo seu segmento não foram inseridas no texto preliminar, o que os levou a elaborar e reiterar suas demandas ao junto ao Poder Público. Segundo o entrevistado:

*(...) na hora que saiu o documento final a gente percebeu que quase nada daquilo que a gente tinha proposto nas audiências, que a gente achava que era o lugar ideal, porque “se expressava ao vivo e a cores as suas ideias”, “as pessoas podiam contestar, e falar contra”, na hora que chegou no documento final boa parte daquilo que a gente tinha proposto não... não estava incorporado.*

*Aí a gente acabou fazendo um documento, assinado pelas entidades e de certa forma, esse documento foi enviado pra câmara por e-mail dizendo “olha, isso aqui que a gente apresentou não foi...” Acabou que a Prefeita acabou chamando a gente lá, e puxou a orelha da turma, um troço todo, e boa parte das propostas acabaram entrando, até porque eram propostas boas, não havia porque não pensá-las,(...) algumas tinham um caráter nitidamente, uma visão econômica/empresarial, como por exemplo a questão de reservar o entorno do aeroporto pra uma zona de desenvolvimento de comércio exterior, de logística, pra impedir que novas moradias surjam ali, até porque não era essa a destinação original... (Entrevistado 4)*

Apesar de mostrar-se insatisfeito com o modelo participativo, o representante da entidade empresarial relatou acreditar na importância da participação. Assim, ao ser questionado se participaria novamente, respondeu:

*Ah não, a entidade tem que participar. Tem até porque água mole em pedra dura, tem que participar. E mesmo com todos esses avanços e recuos, algumas das ideias que a entidade levou acabaram entrando no Plano Diretor. Se elas vão meio no apagar das luzes, chutando a porta, mas vai entrando. E não foi por meio das... da participação nas audiências. Acabou entrando pelo documento apresentado ao final” (Entrevistado 4, colchetes nossos).*

Aqui é necessário tecermos alguns comentários acerca do projeto de ampliação e internacionalização do Aeroporto Dr. Leite Lopes em Ribeirão Preto. Tal projeto, que visa transformar o aeroporto em terminal internacional de cargas, é articulado entre o Poder Público e a comunidade empresarial desde a gestão de Luiz Roberto Jábali (PSDB, 1997-2000). Sua internacionalização implica não só na ampliação da estrutura do aeroporto em si, mas também atrai o setor empresarial a estabelecer no seu entorno os galpões para acomodar suas mercadorias, dentre outros equipamentos necessários para tal logística.

Apesar deste projeto ser motivo de antigo conflito no Município<sup>29</sup>, são poucas as referências acerca da questão no processo interno analisado (levando-se em consideração que a maioria das atas das audiências públicas não constam nos autos).

Assim, observam-se duas referências nas atas do Grupo Técnico<sup>30</sup> sobre a possível construção de um novo aeroporto no futuro, e quatro propostas referentes à área onde se localiza o Aeroporto Dr. Leite Lopes: uma foi encaminhada por um cidadão de forma individual na qual se lê: “*Escolher e definir local adequado para um novo aeroporto regional internacional fora de perímetros urbanos*”; e outras três encaminhadas pela CIESP nas quais constam os seguintes pedidos: “*Reservas de áreas para o desenvolvimento empresarial: (...)* d) *Definir todas as áreas ainda não ocupadas, em um raio de 2km do aeroporto Leite Lopes, como de uso exclusivamente empresarial, com o propósito de desenvolver um Polo Empresarial com foco nas oportunidades da internacionalização*” (p. 263); “*Artigo 10º (I) d) ao longo da rodovia Anhanguera do Anel viário norte e nas proximidades do Aeroporto Leite Lopes*” (p. 434); “*d) Preferência de utilização para fins empresariais dos vazios ainda existentes no entorno do aeroporto e ao longo das Avenidas Brasil, Costa e Silva, Thomas Alberto e Via norte para fins empresariais*”.

A previsão de “área para nova localização do aeroporto, externamente ao anel viário, visando menor interferência na área urbanizada” (artigo 29, IX) consta como uma das diretrizes dos sistemas viário, cicloviário e de sinalização desde a primeira versão do Plano Diretor (Lei Complementar 501/1995). Tal previsão foi mantida na revisão de 2003 (Lei Complementar 1.573/2003).

Contudo, tal inciso foi revogado pela Lei Complementar nº 2216/2007. Conforme Santos (2015), tal fato revela “a confluência de interesses no projeto de ampliação, que chega

---

<sup>29</sup> O aeroporto localiza-se na zona norte da cidade, local que possui a “maior concentração de favelas com 27 núcleos nos quais habitam 19 005 pessoas (correspondente a 75, 60% da população em situação semelhante na cidade) ocupando uma área de 455 914 m<sup>2</sup> (de 713 950 m<sup>2</sup> no total)” (MAUER, LIMA, 2012, p. 129). De acordo com Mauer e Lima (2012), as áreas do “Jardim Aeroporto e arredores foram ocupadas por famílias, bairros construídos (até mesmo pela COHAB) e núcleos de favelas, desde a década de 50. No entanto, com a construção do terminal de passageiros e transformação do ‘campinho de aviação’ em aeroporto e a consequente pela ampliação do porte das aeronaves que começaram a operar a partir de 1980, houve expansão da curva 2 de ruído. Esse fato aliado ao interesse de particulares em retomarem suas terras (ociosas), a administração pública iniciou o processo de desfavelamento da área” (MAUER, LIMA, 2012, p. 129).

<sup>30</sup> “(...) comentou que se tem intenção de deixar previsto no plano um estudo de uma nova rodoviária, ou uma ferroviária, ou um novo aeroporto, por exemplo, com uma visão futura, com diretrizes de como pode-se ter uma cidade melhor para os próximos dez anos, com talvez compatibilização de equipamentos coletados para uma metropolização. O momento é esse, ou seja o plano está aberto para novas ideias e que a Transerp, como empresa responsável pelo transporte, pode oferecer” (GRUPO TÉCNICO, 10 de abril 2013)

“(…) acredita que a revisão precisa ser pensada para 10 anos, com tempo e situações novas, como manter por exemplo o aeroporto Leite Lopes, já pensando em um outro aeroporto para a cidade” (GRUPO TÉCNICO, 27 de junho de 2013)

a influenciar até mesmo o texto do principal regulamento do direito urbanístico em nível municipal, ignorando qualquer mecanismo de participação da sociedade” (SANTOS, 2015, p. 93).

A versão revisada em 2012 da lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.505/2012), posteriormente declarada inconstitucional, previu em seu texto a constituição da Área Especial do Aeroporto (AEA). Tal área, área “abrangida pelo Aeroporto Luis Leite Lopes e pelo Plano Específico de Zoneamento de Ruído do mesmo [estaria] sujeita às restrições específicas ditadas pelos órgãos da aeronáutica” (artigo 6º, inciso X da Lei nº 2.505/2012, colchetes nossos). Tal lei ainda proibiu, através do inciso II do artigo 7º da mesma lei o uso residencial da então criada Área Especial do Aeroporto.

A despeito da população que vive no entorno, de estudos que comprovam a inviabilidade econômica, ambiental e social do projeto (Furlanetto, 2012), de organização popular contrária à ampliação e internacionalização do aeroporto<sup>31</sup> e de diversas investidas do Ministério Público Estadual (tanto através da Promotoria de Justiça Cível responsável pelos temas de Habitação e Urbanismo quanto do GAEMA) por meio de Ações Cíveis Públicas e Termo de Ajuste de Conduta<sup>32</sup> questionando o projeto de ampliação e internacionalização do aeroporto (Santos, 2015), as negociações acerca de tal projeto prosseguem através de acordos entre o Poder Público Municipal e Estadual (através da Secretaria de Logística e Transportes

---

<sup>31</sup> Conforme Mauer e Lima (2012) “os recentes acontecimentos sociais e políticos - desapropriação violenta da região do Jardim Aeroporto, realocação das famílias para áreas mal estruturadas, e outros - acabaram por sensibilizar e mover parte da sociedade civil, em vários segmentos; como arquitetos, promotores, professores, advogados, os próprios moradores (tornaram-se engajados em associações e outros movimentos de defesa dos direitos sociais) que se organizou formando grupos de defesa de direitos e conscientização, tais como: Movimento Pro Moradia e Cidadania (...); Comitê de Crise (...); Movimento Pro Novo Aeroporto Regional de Ribeirão Preto (...); Associações de moradores (...) Associações de Moradores do Jardim Aeroporto (...)” (MAUER; LIMA, 2012, p. 131);

<sup>32</sup> Conforme Santos (2015): “Em 2008 foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o MPSP e o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP), no âmbito da ação civil pública de nº 4.814/05 – 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto, homologado pelo juízo competente, no qual ficou expressamente estabelecido que a pista do aeroporto de Ribeirão Preto não sofreria qualquer tipo de alteração em suas medidas (item “d”)” (SANTOS, 2015, p. 96). Ainda de acordo com a autora, o Ministério Público Estadual previu que, para além do TAC, o início de qualquer obra na área dependeria da realização de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (Santos, 2015). A autora ainda informa a instauração de dois inquéritos civis realizados pela Promotoria de Habitação e Urbanismo, “um que dizia respeito à investigação da adequação do projeto e execução das obras às normas urbanísticas (Inquérito Civil nº 14.0156.0004197/2012-3); buscava a fiscalização das medidas tomadas pelo Executivo em relação à população que habita o entorno do Aeroporto, especialmente os moradores dos núcleos de favela João Pessoa e outras favelas do entorno (Inquérito Civil nº 14.0156.0004324/2012)” (SANTOS, 2015, p. 94-95). O Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente – GAEMA do Ministério Público também atuou no caso e instaurou o Inquérito Civil (nº 14.0702000001/2012-4), “para a averiguação da legalidade dos procedimentos para a realização do projeto de expansão na temática ambiental” (SANTOS, 2015, p. 94).

do Governo do Estado de São Paulo e do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo - DAESP)<sup>33</sup>.

Nada consta a respeito do Aeroporto Dr. Leite Lopes na proposta preliminar da revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto de 2013, nem no texto constante do projeto de lei encaminhado à Câmara em novembro de 2013 (PLC nº 76/2013).

Contudo, após a primeira negativa da Câmara dos Vereadores, o estímulo à “consolidação de uma zona aeroportuária e logística no entorno do Aeroporto Dr. Leite Lopes” foi incluído como uma das diretrizes gerais da produção e organização do espaço físico do Município de Ribeirão Preto (art. 20, VIII) na segunda versão do projeto de lei enviada para a Câmara Municipal em 2014 (PLC nº 149/4).

Ainda, o parágrafo 2º do mesmo artigo prevê que

o uso e a ocupação do solo na área de entorno ao Aeroporto Leite Lopes deverá respeitar o Plano Básico de Proteção de Aeródromo definido pelo Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo e demais normativos regulados por instâncias superiores de forma a garantir a segurança e a regularidade das operações áreas no município.

Em entrevista com o líder comunitário do Jardim Aeroporto e militante do Movimento Pró-Novo Aeroporto e do Movimento Pró-Moradia a respeito da sua percepção sobre o processo de eleição do Núcleo Gestor, o entrevistado afirmou não saber responder pois não havia participado do processo de revisão em âmbito do Poder Executivo, apenas junto ao Legislativo. Ao ser questionado sobre a carta de indicação para composição no Núcleo Gestor por ele assinada e constante nos autos, o entrevistado respondeu que

*um companheiro meu do movimento Pró-Moradia encaminhou um ofício pra mim integrar o núcleo gestor pra acompanhar as audiências do Plano Diretor, mas não cheguei a ser informado* (Entrevistado 11)

Questionado acerca do inciso VIII do artigo 20, bem como do parágrafo segundo do mesmo artigo expostos acima, o Entrevistado nº 11 demonstrou desconhecer o artigo em

---

<sup>33</sup>“Daesp abre licitação para hangar no aeroporto Leite Lopes” <http://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/cotidiano/cidades/NOT,2,2,867703,Daesp+abre+licitacao+par+hangar+no+aeroporto+Leite+Lopes.aspx>

“Secretaria de Logística e Transportes vai agilizar obras do aeroporto Leite Lopes”: <http://saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia2.php?id=240814>

“Dárcy Vera cobra agilidade na internacionalização do Aeroporto Leite Lopes”: <http://www.ribeiraopretonline.com.br/politica-local/darcy-vera-cobra-agilidade-na-internacionalizacao-do-aeroporto-leite-lopes/95007>

“Entre prazos e promessas”: <http://www.revive.com.br/editorias/politica/entre-prazos-e-promessas-790/>

questão, mas relacionou-o com sua experiência quando da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2012:

*Isso foi uma proposta do Plano Diretor?*

*Essa zona aeroportuária não definiu como seria feito, mas a gente descobriu que em relação à zona aeroportuária, o que eles fizeram em 2012, transformando tudo em torno do aeroporto em área industrial na Lei de Uso do Solo que é peça complementar né? Só que essa Lei do Uso do Solo de 2012 ela caiu porque foi julgada inconstitucional, mas ela já tinha essa preparação dessa tal zona aeroportuária. Eles queriam transformar o bairro que é de uso misto desde a década de 1940 em área industrial para facilitar o lobby da internacionalização do aeroporto, por quê? Porque nós enquanto moradores, a gente não poderia reclamar mais de barulho nenhum e teria em área industrial, e também não poderíamos reclamar se viesse a indústria se instalar como nosso vizinho, também isso foi uma coisa, é, e, essa lei de uso do solo de 2012 que foi uma peça que complementa o Plano Diretor ela foi muito, não teve audiência pública nenhuma nessa peça complementar, foi feita de trocadilho, a Prefeita Darcy Vera mandou para a Câmara e foi aprovado em 2012. Por sorte que essa lei caiu que foi julgada inconstitucional por outros motivos né, mas ela tinha já esse preparativo da tal zona aeroportuária aqui no entorno do Leite Lopes (Entrevistado 11).*

O caso em tela explicita diversos dos assuntos abordados ao longo desta pesquisa: primeiramente, o fato de que diferentes grupos têm diferentes formas de acesso e influência sobre o Poder Público: não importa ao Poder Executivo do Município de Ribeirão Preto se pessoas vivem, em sua maioria em casas próprias<sup>34</sup>, há anos sob ameaça de despejo. Será aceito o pedido para atender a um projeto que, também, há anos, vem sendo debatido e questionado por moradores da área, movimentos sociais, pesquisadores e o Ministério Público.

Outra questão trazida pelo caso acima exposto trata-se da falta de ações de mobilização e capacitação voltadas preferencialmente às lideranças comunitárias e aos movimentos sociais, bem como da garantia da diversidade tanto territorial quanto temática. Desconsiderar a realização destas ações significa continuar excluindo grande parte da sociedade que tem direito a participar destes espaços.

Pode-se perguntar se a participação da população e a publicidade, realmente tem poder de coibir a incidência e os interesses políticos e econômicos nos processos de

---

<sup>34</sup> “As ruas ocupadas pelas mencionadas famílias, especialmente aquelas da Comunidade João Pessoa, que já estão há anos, recebem atendimento de serviço de coleta de lixo, há pontos de ônibus, escolas e postos de saúde próximos do local para atender a demanda desta população dos moradores e muitos dos logradouros são identificados por meio de Código de Endereçamento Postal. Mais que isso, é reconhecida a sua demanda nos diversos órgãos do Poder Público, inclusive do Sistema de Justiça, pela garantia do direito à moradia adequada, desde, ao menos o ano de 2012” (SANTOS, 2015, p. 202-203);

elaboração/revisão dos planos diretores ou se tais canais de participação acabam servindo para legitimar os interesses escusos.

Segundo Dagnino (2004), diversos representantes da sociedade civil que tiveram experiências em processos participativos têm percebido

essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: ‘o que estamos fazendo aqui?’, ‘que projeto estamos fortalecendo?’, ‘não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?’ O risco —real— que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004, p. 97)

Tais questionamentos foram percebidos em entrevista com a representante da União das Pessoas com Deficiência de Ribeirão Preto (UNIPED), candidata a participante do segmento das “Organizações Não Governamentais”, que não foi eleita para participar do Núcleo Gestor, mas que participou das audiências. Segundo a entrevistada:

*A expectativa da gente é sempre participar e tentar intervir de alguma maneira, né? Eu sempre falo que faz parte da minha responsabilidade social estar intervindo em alguma coisa. Eu não consigo ficar parada ou não tomar partido de nada, eu sou ser político. Então eu tenho que estar sempre intervindo em alguma coisa. Algumas coisas a gente acaba meio que desistindo, né? Porque você vê que aquilo não vinga, aquilo não vai pra frente. Então você acaba meio que desistindo, muitas vezes a ação, a ação que você chama as pessoas, que você mobiliza as pessoas, muitas vezes faz mais efeito do que você ficar em audiência pública de gabinete, né? Com meia dúzia de iluminados que não vão, não vão resolver os problemas básicos né, das pessoas.*

*Porque você tem que pensar que o Plano Diretor, ele tem que estar ali pra resolver os problemas básicos de uma população, desde o saneamento básico, né? Ao atendimento das pessoas, pra que as pessoas vivam em uma condição melhor, que é a população, o grosso da população. Os ricos têm seus mecanismos, mas essa população desassistida, ela tem que ter alguns mecanismos que a gente tem que tentar intervir pra que eles sejam atendidos né? E muitas vezes, porque na maioria das vezes eles não têm voz, então, muitas vezes eu penso que a nossa mobilização na rua e de chamamento das pessoas, fazer com que as pessoas se mobilizem, às vezes é muito mais importante, né, do que ficar dependendo de um plano que tá aí né, desde 2013. Se as pessoas estivessem dependendo disso pra sobreviver, já teriam morrido todas, não é? Então é complicado mesmo (Entrevistada 10).*

## 4.9 Publicidade

Conforme já exposto ao longo deste capítulo, foram percebidas falhas quanto à publicidade dos documentos produzidos pela SEPLAN.

Quanto à publicidade informando sobre os eventos referentes à revisão do Plano Diretor, foram divulgadas no Diário Oficial do Município: a reunião de lançamento em 12 de março de 2013, com antecedência de quatro dias; a reunião de eleição do Núcleo Gestor em 9 de abril de 2013, com antecedência de 20 dias; a reunião de eleição do representante do segmento rural para o Núcleo Gestor em 22 de abril de 2013, com antecedência de 10 dias; as audiências públicas realizadas em 20, 21 e 28 de agosto de 2013, com antecedência de 8 dias; a audiência pública de 7 de novembro de 2013, com antecedência de 8 dias; e a audiência pública realizada em 30 de abril de 2014, que foi divulgada com antecedência de 14 dias.

Foi criado um endereço no site da Prefeitura para reunir as informações acerca do processo de revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto iniciado em 2013.

Contudo, encontra-se disponível para consulta apenas: a segunda versão do projeto de lei, a justificativa técnica do Plano Diretor, links para a legislação em vigor (apenas Lei Complementar nº 501/1995 e 1.573/2003), o calendário das atividades, a proposta para o texto de revisão do Plano Diretor, um edital de aviso da audiência pública do dia 7 de novembro de 2013, os *slides* apresentados das audiências realizadas nos dias 20, 21 e 28 de agosto, a composição do Grupo Técnico e do Núcleo Gestor, documentos relacionados à eleição do Núcleo Gestor, tais quais seu Regimento Eleitoral, um Aviso de Audiência e Consulta Pública para a eleição do Núcleo Gestor, uma Errata do Aviso de Audiência e Consulta Pública, endereço de e-mail para o envio de propostas e o telefone de contato da SEPLAN.

Assim, observa-se que não houve a divulgação (nem na internet, nem em qualquer outro meio) de nenhuma ata de audiência pública ou de reunião (pública ou realizada individualmente com entidades interessadas); do trabalho desenvolvido pelo Núcleo Gestor e pelo Grupo Técnico, incluindo os estudos por este grupo realizados; das contribuições enviadas pela sociedade na consulta pública bem como das devidas respostas do Poder Público.

Mais grave ainda, grande parte desses documentos não se encontram ao menos apensados aos autos do processo interno para acompanhamento da revisão do Plano Diretor,

em total desconsonância com os requisitos da publicidade elencados no artigo 4º da Resolução nº 25/2005 do<sup>35</sup> e do artigo 7º da Resolução Recomendada nº 83/2009 ConCidades

Ademais, cumpre ressaltar que, no que se refere à publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas a publicidade não foi garantida, expressando o descumprimento ao artigo 4º da Resolução 25/2005, quanto no inciso II do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

A ausência de garantia da ampla publicidade acerca dos atos realizados pelo grupo responsável pela coordenação do processo de revisão impede o direito à participação e à fiscalização pelos cidadãos e, inclusive, descredibiliza o próprio Poder Público como pode-se observar pelos depoimentos dos participantes aqui expostos. Necessário apontar que o descumprimento ao princípio da publicidade também constitui ato de improbidade administrativa como estabelecido nos termos do art. 52, VI do Estatuto da Cidade.

---

<sup>35</sup> Art. 4º Resolução nº 25/2005 ConCidades: “No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo”;

Art. 7º Resolução Recomendada nº 83/2009 ConCidades: “Todas as medidas relacionadas à revisão ou alteração de Plano Diretor, bem como os resultados das audiências ou consultas públicas, devem ser amplamente divulgados pelos poderes executivo e legislativo municipais”.

§ 1º As audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração de Plano Diretor, deverão seguir o disposto no Estatuto da Cidade, na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e, ainda: I. Serem divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas; II. Terem o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação; III. Serem divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve por objetivo conhecer o processo de elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto a fim de saber de que forma o Poder Executivo garantiu a participação popular neste processo e quais foram as percepções de alguns dos atores nele envolvidos.

Buscamos retomar neste trabalho o percurso histórico dos instrumentos de planejamento urbano que acabaram por dar origem aos planos diretores atuais, a fim de demonstrar e dar alguns exemplos da tradição tecnocrática e centralizadora do planejamento urbano no Brasil, bem como da resposta dos movimentos sociais pela Reforma Urbana à realidade posta.

Optamos por abordar este assunto deste modo pois é preciso que a leitura das regras constantes no ordenamento jurídico urbanístico brasileiro seja feita à luz dos princípios da Reforma Urbana. Assim, o Poder Público deve atuar nos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores buscando fomentar a participação daqueles que historicamente estiveram (e ainda estão) excluídos das esferas de decisão.

A fim de orientar o Poder Público acerca do processo participativo exigido pelo Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional das Cidades expediu as Resoluções nº 25/2005, 9/2006 e 83/2009, bem como o Ministério das Cidades expediu orientações em suas campanhas nacionais, conforme analisamos no terceiro capítulo deste trabalho. Apesar de não serem suficientes para romper a lógica da concentração de renda e poder que limita a construção democrática dos Planos Diretores. Assim, tais orientações buscam a garantia do mínimo de diversidade e transparência no processo.

Para se fazer cumprir as normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e orientadas por tais resoluções, o Estatuto da Cidade prevê uma série de situações que, se desrespeitadas, podem levar à imputação da prática de ato de improbidade administrativa. Dizem respeito a este trabalho as situações em que o Poder Executivo deixa de rever o Plano Diretor no prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, ou quando não garante a promoção de audiências públicas e debates, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado a tais documentos (artigos 52, VI e VII e 40 parágrafos terceiro e quarto).

O processo da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto foi iniciado em 2013 pela Secretaria de Planejamento e Gestão Pública (SEPLAN) após ofício encaminhado pela Secretaria de Negócios Jurídicos alertando quanto ao perigo de imputação de improbidade administrativa à Prefeita, uma vez que o prazo para a revisão se esgotaria naquele mesmo ano.

Sob a justificativa do escasso tempo para o processo de revisão do Plano Diretor, a metodologia inicialmente adotada pelo Poder Executivo do Município de Ribeirão Preto para a revisão do Plano Diretor baseou-se na formação de um Grupo Técnico, na eleição de um Núcleo Gestor, na realização de quatro audiências públicas localizadas no Centro da cidade, na realização de consultas públicas e na realização de reuniões públicas e com grupos interessados. Após a primeira negativa do Plano Diretor pela Câmara dos Vereadores, foi realizada mais uma audiência pública também no Centro da cidade.

Foi possível perceber através da análise documental e das entrevistas que a garantia da participação popular na revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto foi encarada pela SEPLAN como uma mera formalidade.

A ausência de ações de sensibilização e capacitação voltadas preferencialmente aos movimentos sociais, lideranças comunitárias e profissionais envolvidos com o tema, bem como de atividades de leitura participativa da cidade acabou prejudicando o funcionamento do Núcleo Gestor e, com isso, a coordenação compartilhada do processo.

Ainda, a ausência da elaboração e apresentação de estudos técnicos bem como a realização de uma revisão meramente conceitual foram um obstáculo à participação popular, bem como foi alvo de críticas de diversos atores entrevistados. O processo de revisão também foi marcado pela ausência de publicidade sobre os atos realizados.

Quanto às percepções expressas pelos participantes entrevistados, tanto a OAB quanto o COMUR manifestaram-se desfavoráveis à realização apressada do processo de revisão. Contudo, a prorrogação de tal prazo não foi considerada pelo Poder Executivo, que, buscando evitar eventual processo por improbidade administrativa, ou utilizando-se deste argumento como justificativa, prejudicou a garantia da diversidade dos locais de discussão com a anuência da Promotoria de Justiça Cível responsável pelos temas de Habitação e Urbanismo, bem como a garantia de manifestação do COMUR acerca do texto de revisão.

No que se refere às percepções decorrentes da participação no Núcleo Gestor pudemos perceber que os entrevistados não consideraram a experiência como positiva, de forma que a

coordenação do processo ficou concentrada no Grupo Técnico, cabendo ao Núcleo Gestor atividades não consideradas como significativas

As poucas disputas acerca do espaço urbano no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto verificadas, quais sejam, a oposição à restrição da urbanização na bacia do córrego das Palmeiras II, local da área de recarga do Aquífero Guarani prevista no artigo 23 do projeto de lei e a inclusão do inciso VII do artigo 20 e do seu parágrafo segundo que incluíram a consolidação de uma zona aeroportuária e logística no entorno do Aeroporto Dr. Leite Lopes, sujeitando o uso e ocupação do solo da área do entorno ao Plano Básico de Proteção de Aeródromo definido pelo Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo e demais normativos, foram silenciosas.

No primeiro caso, a oposição não se deu junto ao Poder Executivo, mas sim há indícios que ocorreu junto ao Legislativo Municipal que negou a aprovação do Plano Diretor por duas vezes. Já o segundo, não sofreu oposição, uma vez que foi incluído no projeto de lei a mando da Chefa do Poder Executivo sem qualquer discussão com as pessoas diretamente afetadas pela decisão, a despeito de todas as considerações expostas neste trabalho.

Conforme exposto na introdução deste trabalho, entendemos que os limites à participação popular ultrapassam a sua garantia legal e repousam, na realidade, na lógica do sistema capitalista que utiliza-se do espaço urbano para a sua reprodução e exploração. Justamente por isso é necessário reconhecer o ganho histórico e relativamente recente dos movimentos populares pela Reforma Urbana que lograram institucionalizar tais espaços de participação no ordenamento jurídico.

A capacitação de lideranças comunitárias e movimentos sociais, bem como a realização de debates em diversos locais da cidade sobre temas que digam respeito à população de tais áreas são direitos que podem ajudar a trazer tais conflitos para o debate público e sua garantia é obrigação do Estado.



## BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online]. 2012. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em: 10/04/2016.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago, v.28, n. 84, p. 133-144, setembro, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 13/05/2016.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Anais do XII Encontro da Anpur: Integração Sulamericana, Fronteiras e Desenvolvimento Regional e Urbano**, Belem, v. 12, p.1-15, maio 2007. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3392/3323>>. Acesso em: 21/05/2015.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Desafios teóricos e analíticos: notas sobre o Brasil, para retomar as articulações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado hoje. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 58-80.

BRASIL, Flávia de Paula Duque et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista Sociologia e Política**, [s.l.], v. 21, n. 48, p.5-18, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782013000400001>. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000400001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400001)>. Acesso em: 11/11/2015.

\_\_\_\_\_, Flávia De Paula Duque. Participação-deliberativa, novos atores coletivos e a democratização das políticas urbanas federais pós-80. In: **Anais 35º Encontro anual da ANPOCS**. 2011. Disponível em:

<[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1167&Itemid=353](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1167&Itemid=353)>. Acesso em: 15/03/2016.

BRASIL, Estatuto da Cidade. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Realização Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo:** guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Coordenação geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRagularizacaoFundriaria/PlanoDiretor/Plano Diretor Participativo Guia para a elaboração pelo município e os cidadãos.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRagularizacaoFundriaria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elaboracao%20pelo%20municipio%20e%20os%20cidadaos.pdf)>. Acesso em: 25/11/2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/PlanoDiretorParticipativoSNPU2006.pdf>>. Acesso em: 25/11/2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico.** Salvador: Juspodivm, 2015.

COELHO, Luana Xavier Pinto. Por que disputar o Plano Diretor? In: COELHO, Luana Xavier Pinto (Org.). **O mito do planejamento urbano democrático:** reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2014. p. 10-16. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/site-O-mito-do-planejamento-urbano-democratico.pdf>>. Acesso em: 7/03/ 2016.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

COSTA, Geraldo Magela. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da "velha" compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil:** trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/arte, 2008. p. 66-79.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (orgs.). **Planos diretores: processos e aprendizados.** São Paulo: Instituto Pólis, 2009. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1010/1010.pdf>. Acesso em: 23/01/2015

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalizacion.** Caracas: Faces: Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO À CIDADE, 2014, São Paulo. **Documento orientador:** organização e mobilização da plataforma global pelo direito à cidade - plano de ação e eixos temáticos estruturantes. São Paulo: Plataforma Global Pelo Direito à Cidade, 2014. 28 p. Disponível em: [http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/documento orientador\\_global platform R2C.pdf](http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/documento_orientador_global_platform_R2C.pdf)>. Acesso em: 23/07/2015.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) : avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). In: **I Encontro Nacional da ANPARQ**, 2010, Rio de Janeiro. I ENANPARQ. Arquiteta, Cidade, Paisagem e Território: percursos e perspectivas. Rio de Janeiro : PROURB, 2010b. v. 01. p. 01-20.

\_\_\_\_\_, Sarah. **O Urbanismo que exige a vida moderna. 2010a.** (Apresentação de Trabalho/Comunicação). Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/1285/1259>>. Acesso em: 24/03/2016.

\_\_\_\_\_, Sarah. Os anos 30 e a difusão do urbanismo americano no Brasil. In: VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal. **Caderno de Resumos - Cinco Séculos de Cidade no Brasil.** Natal: UFRN. v. 1. p. 100-100. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/765>>. Acesso em: 24/03/2016.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, Los Angeles, London, New Delhi And Singapore, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007. Disponível em: <http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/201>>. Acesso em: 12/12/2014.

FURLANETTO, Tiago. **Estudo de alternativas locacionais para a viabilidade ambiental de empreendimentos: o caso do aeroporto de Ribeirão Preto - SP. 2012.** Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-14122012-082939/>>. Acesso em: 09/05/2016.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 15-38.

\_\_\_\_\_, Grazia de. Reforma urbana e o Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-70.

GRUPO TÉCNICO. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública. **Processo 02 02013 00860 6 (interno).** 2013.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O Plano Diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André. In: DENALDI, Rosana et al (Orgs.). **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997-2008.** São Paulo: Annablume, 2012. p. 199-224.

KLINTOWITZ, Danielle. O Movimento Nacional De Reforma Urbana E A Construção De uma nacional política de desenvolvimento urbano pós-redemocratização: da cooptação à estruturação de um funcionamento de decoupling. In: **XV Encontro da ANPUR ENANPUR, 2013, Recife.** Anais XV Encontro da ANPUR ENANPUR, 2013. v. 1.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do urbanismo no Brasil 1895-1964. In: V Seminário História da Cidade e do Urbanismo, 1998, Campinas. **Anais V Seminário História da Cidade e do Urbanismo,** 1998. v. 1. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/617/593>. Acesso em: 25/03/2016.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2009.

MAUER, Ana Claudia; LIMA, Nádia Assis Batistteti. **Direito à moradia e mobilização social: um breve panorama das condições habitacionais em Ribeirão Preto**. Ribeirão Preto: Najurp, 2012. Disponível em: <[http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/relatorio\\_najurp\\_2012.pdf](http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/relatorio_najurp_2012.pdf)>. Acesso em: 25/11/2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano diretor, gestão urbana e descentralização:: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 151-164.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008. p. 31-65.

MOTA, Juliana Costa. Uma análise da Criação e da Atuação do SERFHAU. **Anais do XII Encontro da Anpur: Integração Sulamericana, Fronteiras e Desenvolvimento Regional e Urbano**, Belém, v. 12, p.1-20, maio 2007. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3393/3324>>. Acesso em: 21/05/2015.

NÚCLEO GESTOR. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública. **Processo 02 02013 00860 6 (interno)**. 2013.

OAB. Ordem dos Advogados do Brasil - 12ª Subseção de Ribeirão Preto. **Nota técnica da 12ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil, seção São Paulo (Ribeirão Preto), sobre o texto referência de revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto**. Ribeirão Preto, 2013.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência no Plano Diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/propur/teses\\_dissertacoes/000712303.pdf](http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/000712303.pdf)>. Acesso em: 22/07/2015.

OMENA, Erick. Por uma leitura léfèbvriana da periferia: Com Marie Huchzermeyer e Erick Omena. **E-metropolis**: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, Rio de Janeiro, n. 25, n. 7, p. 54-59, jun. 2016. Disponível em: <[http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/193/original/emetropolis\\_n25\\_e\\_intrevista\\_v2.pdf?1469290299](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/193/original/emetropolis_n25_e_intrevista_v2.pdf?1469290299)>. Acesso em: 06/07/2016.

PAIVA, Grazielle de Albuquerque Moura; FROTA, Henrique Botelho; OLIVEIRA, Thiago Mendes de (Org.). **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico: 10 anos: uma nova agenda para o Direito**. São Paulo: IbdU, 2015.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

RIBEIRÃO PRETO. Regimento Eleitoral, de 11 de março de 2013. **Regimento Eleitoral Para A Formação do Núcleo Gestor de Revisão do Município de Ribeirão Preto**. Ribeirão Preto, Disponível em: <<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/i28regimento.php>>. Acesso em: 25/11/2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública. **Justificativa técnica do plano diretor**. Ribeirão Preto: Sem Editora, 2014. 169 p. Disponível em: <[https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/justificativa\\_tecnica.pdf](https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/justificativa_tecnica.pdf)>. Acesso em: 25/11/2014.

\_\_\_\_\_. **Versão Preliminar do Plano Diretor**. Ribeirão Preto, 1993.

RIBEIRO, Cecília. O Planejamento Local Integrado e o Estudo Preliminar de Wit-Olaf Prochnik para o Recife. In: **Anais XII Encontro Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Planejamento Urbano E Regional**, 12., 2007, Belém: ANPUR, 2007.

RIBEIRO, Cecília; PONTUAL, Virgínia. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Arquitextos**, São Paulo, ano 10, n. 109.07, Vitruvius, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>>. Acesso em: 30/05/2016.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. São Paulo: 2013. Disponível em:

<<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>.

Acesso em: 15/03/2015.

\_\_\_\_\_, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p.31-50, nov. 2009. Associação Nacional de Pós - Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Disponível em: <<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>>. Acesso em: 10/11/2015.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho. **Mega projetos de impacto urbano e ambiental**: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. São Paulo: Ibdú, 2015. 97 p. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/439.pdf>>. Acesso em: 23/05/2015.

SANTOS, Ana Claudia Mauer dos; ANTONIETTO, André Luis Gomes. Núcleo João Pessoa: o direito à moradia ao medo e à incerteza. In: SEVERI, Fabiana Cristina; PONZILÁCQUA, Fábio Henrique P. (Orgs.). **Direitos Humanos em Ribeirão Preto (SP) 2013**: Relatório do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP (NAJURP). Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Usp, 2013. p. 77-87. Disponível em: <<http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2014/03/Relatório-Direitos-Humanos-2013.pdf>>. Acesso em 09/05/2016.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento urbano como práxis transformadora. In: COSTA, Gerald Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2008. p. 136-155.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2098360-48.2014.8.26.000. 2014. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7941397&cdForo=0>>. Acesso em: 21/05/2016.

SARNO, Daniela Campos Libório di. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório di (Org.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 49-72.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e o direito da cidade**. São Paulo: POLIS, 1991. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/879/879.pdf>> Acesso em 15/03/2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOLEDO, Rodrigo Alberto. **Trajetórias do Planejamento Urbano**. São Carlos: Rima Editora, 2014.

VERRI, Fernanda Jahn. **O planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964 - 1975)**. 2014. 286 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/102999>>. Acesso em: 1/05/2016.

VILLAÇA, Flávio. **AS ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 5/07/2014.

\_\_\_\_\_, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. p. 169-244.