

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**  
**GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

**JÚLIA DE CASTRO ALEIXO**

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO  
DO PLANO DIRETOR:**

Uma análise da gestão democrática e a execução das políticas de planejamento.

**RIO DE JANEIRO, 2021**

**JÚLIA DE CASTRO ALEIXO**

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA NA  
CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR:**

Uma análise da gestão democrática e a execução das políticas de planejamento.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

**RIO DE JANEIRO**

**2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

A366p Aleixo, Julia de Castro  
A Participação da sociedade brasileira na construção do Plano Diretor : uma análise da gestão democrática e a execução das políticas de planejamento / Julia de Castro Aleixo. -- Rio de Janeiro, 2021.  
24 f.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Júnior.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade Nacional de Direito, Instituto de Economia, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública Desenvolvimento Econômico e Social, 2021.

1. Plano Diretor. 2. Participação Popular. 3. Planejamento Urbano. 4. Gestão Democrática. I. Santos Júnior, Orlando Alves dos , orient. II. Título.

JÚLIA DE CASTRO ALEIXO

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA NA  
CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR:**

Uma análise da gestão democrática e a execução das políticas de planejamento.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Aprovado em: 03/03/2021.

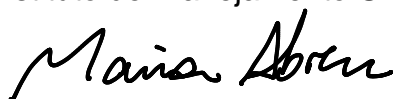
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior  
Instituto de Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Prof. Dra. Lalita Kraus  
Instituto de Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Prof. Dra. Maria Aparecida de Azevedo Abreu  
Instituto de Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise sobre a questão do planejamento urbano em conjunto com a participação popular na construção de políticas públicas, em principal o Plano Diretor. O Estatuto da Cidade (2001), atua estabelecendo orientações gerais e tornando obrigatória a elaboração dos Planos Diretores, instituindo um processo de participação social e gestão democrática. No presente artigo, foi utilizado fontes bibliografias considerando os princípios da gestão popular, tomando como referência o debate conceitual em torno da democracia, buscando apontar as práticas e políticas democráticas no âmbito local dos municípios. Por fim, se buscou fazer considerações acerca do processo de construção dos planos diretores, tomando como referência, dois municípios: Rio de Janeiro e Niterói. Assim, verificou-se que, diante do cenário de pouca participação popular, podemos apontar certo descompromisso da administração pública, na falta de fiscalização ou monitoramento desses processos. Desta forma, concluiu-se que a gestão pública participativa consiste na inclusão da população no direito de obter informações transparentes sobre a atuação do governo e o poder de opinar contra ou a favor de políticas e projetos que constituem a esfera pública.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Planejamento Urbano. Participação Popular.

## **ABSTRACT**

This work presents an analysis on the issue of urban planning in conjunction with popular participation in the construction of public policies, mainly the Master Plan. The City Statute (2001), acts establishing general guidelines and making mandatory the elaboration of the Master Plans, establishing a process of social participation and democratic management. In this article, bibliographic sources were used considering the principles of popular management, taking as reference the conceptual debate around democracy, seeking to point out democratic practices and policies at the local level of municipalities. Finally, it was sought to make considerations about the construction process of the master plans, taking as reference two municipalities: Rio de Janeiro and Niterói. Thus, it was verified that, given the scenario of low popular participation, we can point out a certain lack of commitment of the public administration, in the lack of supervision or monitoring of these processes. Thus, it was concluded that participatory public management consists in the inclusion of the population in the right to obtain transparent information about the government's actions and the power to express opinions against or in favor of policies and projects that constitute the public sphere.

**Keywords:** Master Plan. Urban Planning. Popular Participation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2 APORTES CONCEITUAIS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES.....</b>	<b>5</b>
<b>3 DILEMAS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES .....</b>	<b>10</b>
<b>4 A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DE NITERÓI E RIO DE JANEIRO E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE .....</b>	<b>14</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>17</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>19</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL,1988), vem a ser o primeiro Marco Legal a abordar a questão do planejamento urbano em conjunto com a participação popular na construção de políticas públicas, a fim de estabelecer diretrizes e competências sobre o tema. Em 2001, temos a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL,2001), que irá atuar estabelecendo orientações gerais e tornando obrigatória a elaboração dos Planos Diretores, considerado este o instrumento básico de política urbana municipal. Desta forma, no que se refere à gestão democrática, o Estatuto da Cidade afirma a importância dos espaços e canais de atuação da sociedade, ampliando o debate sobre a gestão urbana e o exercício da cidadania.

O Estatuto da Cidade (BRASIL,2001) institui um processo de participação social e gestão democrática, possibilitando a população atuar na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Como referido em seu Capítulo IV, que cita alguns exemplos de como essa participação se desenvolve e como ela é garantida por meio de audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de construção urbano, etc.

Importante também destacar as tentativas existentes na promoção da participação no processo de elaboração dos planos diretores e as dificuldades para garantir esta atuação efetiva. No qual se pode observar exclusivamente um cumprimento legal do que se exige na Lei e uma presença muito frágil, apenas com realizações de audiências públicas que não são muito eficazes, mas acabam por fortalecer o corpo técnico e favorecer os interesses de algum setor específico que a discussão urbana engloba.

A problemática abordada neste artigo diz respeito exatamente às oportunidades e aos limites da participação social no método de elaboração de planos diretores e assim, partir para a reflexão sobre como essa pauta é debatida atualmente. E ainda, tendo em vista o princípio de que a grande maioria dos planos se encontra no período de revisão, uma vez que sua obrigatoriedade começou a partir dos anos de 2006/2008. Portanto, o presente artigo tem por objetivo retratar sobre os limites e possibilidades da ação popular nos processos de elaboração do plano diretor, levando em consideração o cenário atual de pandemia que, em alguns casos, suspendeu o procedimento de revisão e alterou os processos participação.

Para atingir o objetivo, este estudo está organizado em três partes, que descreveremos a seguir. A primeira busca sistematizar a discussão considerando os princípios da gestão popular, tomando como referência o debate conceitual em torno da democracia, em especial a abordagem



de Robert Dahl <sup>1</sup> e de Charles Tilly <sup>2</sup>, que mesmo estando discutindo as características de um regime público, servem de inspiração para apontar princípios para práticas e políticas democráticas no âmbito local.

Na segunda parte, planejamos sistematizar alguns desafios e marcos sobre a participação popular na elaboração dos planos diretores. Será tomado como referência os estudos sobre este tema, em especial as dificuldades de superar os limites da linguagem técnica e os interesses políticos envolvidos no processo de definição do plano diretor. (RIBEIRO, Luiz e CARDOSO, Aduato, 2003; SANTOS JUNIOR, O. A. e MONTANDON, D. T., 2011).

Por fim, buscamos fazer algumas considerações sobre o processo de construção dos planos diretores, tomando como referência dois municípios: Rio de Janeiro e Niterói. Deste modo, concluímos o estudo com uma análise sobre a relevância da discussão de uma gestão participativa na construção da administração pública.

## **2 APORTES CONCEITUAIS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES.**

Iniciaremos essa seção do artigo tratando sobre o que se compreende por uma participação democrática, tendo como base os estudos desenvolvidos por Dahl e Tilly, em sua importância que as observações abrangem um contexto nacional, mas não nos impede de utilizar como inspiração para se debater o âmbito local. Desta forma, debateremos em torno dos princípios apontados por cada autor em relação à construção de uma gestão democrática. Sendo assim, trataremos sobre Robert Dahl e as suas considerações sobre os critérios de avaliação para que exista um processo democrático, que são: participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido; controle de Agenda e Inclusão de adultos, e a partir do seu estudo partiremos para uma argumentação e como o mesmo se relaciona com o presente objeto do artigo.

Em um primeiro momento, temos o critério da Participação efetiva, que é definida como a ideia de se dar oportunidades iguais e efetivas para que todos os membros da comunidade tomem conhecimento, ouçam e dialoguem sobre as suas opiniões com os outros componentes do ambiente no qual estão inseridos socialmente, fazendo com que todos tenham ciência sobre determinada política. Seguindo essa linha de raciocínio e pensando na ideia de gestão democrática da cidade e a construção de políticas públicas, podemos avaliar segundo Oliveira,

---

<sup>1</sup> Robert Alan Dahl foi um cientista político norte-americano. Formulador do conceito de "poliarquia", Dahl foi professor emérito da Universidade Yale.

<sup>2</sup> Charles Tilly foi um sociólogo, cientista político e historiador norte-americano.

C. L., Araújo, M. E., Jr. (2007)., que aqueles que se encontram contidos às leis devem poder participar do processo de criação das mesmas que estão submetidos. E assim analisando especificamente o caso do Plano Diretor, tal política urbana deve ter a população presente no primeiro momento em que se inicia a construção desse instrumento, como em audiências ou outras ferramentas de participação adotadas pelo município, e que ela seja realmente efetiva, para que as propostas e opiniões dos cidadãos sejam consideradas e não apenas se restrinja a um cumprimento legal do Estatuto da Cidade.

Outro fator importante para se destacar dentro dessa esfera de atuação democrática, é que o processo de planejamento e política urbana instituída através do Plano Diretor não pode se ver restritos a uma participação técnica, e que isso só será possível com a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Podemos destacar a citação do Estatuto da Cidade/Lei Federal n.º 10.257/2001, art. 2.º, II sobre participação que foi consagrada como princípio mediante o texto da lei:

*“gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Lei Federal n.º 10.257/2001, art. 2.º, II).*

Em relação à igualdade de votos, outro critério abordado por Dahl, partimos para uma explicação bem próxima do citado anteriormente, no qual todos devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e ser contado como iguais. Na construção do Plano diretor, podemos identificar tal critério no momento em que a população realiza os seus apontamentos sobre determinado tópico e que ele deve receber a mesma atenção que uma colocação realizada por algum membro do corpo técnico. Podendo destacar que o cidadão pode não ter necessariamente o conhecimento exigido em termos legais e técnicos, mas possui toda a noção do que necessita o seu município e qual a realidade em que está inserido. Desta maneira, esta definição ressalta a centralidade da participação popular para a concepção da validade dos direitos fundamentais. Afinal, trata-se da probabilidade de ação dos cidadãos, em igualdade de oportunidades, nos processos de planejamento urbano através de normas jurídicas legítimas, o que inclui o exercício da autonomia política e seu repertório de direitos e garantias fundamentais. Avançando conceitualmente sobre os critérios definidos pelo autor referido acima, apresentamos o Entendimento Esclarecido, “dentro dos limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.” (DAHL, 2001:49). Abrangendo que todos devem

ter a oportunidade de compreender sobre as políticas e as suas consequências. Nesse critério, debatemos a ampliação da democracia, considerando que o povo é o melhor intérprete dos seus interesses por isso, é exigido condições iguais aos membros da comunidade política. Sendo assim, no Plano Diretor a presença se promoveria a concretização de um debate aberto sobre a cidade, em audiências públicas e por outros mecanismos de fortalecimento da transparência e da democracia, como os conselhos municipais de política urbana e ambiental, capaz de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da administração da cidade.

O próximo critério que debateremos é o Controle de Agenda ou Controle do Programa Democrático, em que toda a população deve ter a oportunidade de definir quais as questões precisam ser colocadas no planejamento e quando serão decididas. E assim, o controle da agenda de decisões políticas deve ser de responsabilidade do povo, como coloca ROLNIK, R. (2009), para que não se tenha um plano essencialmente tecnicista, distanciado da realidade da cidade e fadado ao insucesso, se deve sempre promover a participação do cidadão no planejamento da cidade, além de enriquecer a proposta, permite o futuro acompanhamento de sua implementação pela comunidade, que conhece suas razões, fundamentos e objetivos. Por fim, temos o último critério que é a Inclusão dos adultos, onde todos ou a maioria dos adultos residentes deve possuir pleno direito de cidadão, sendo importante destacar que a justificativa desse sistema exige que tratemos os outros como nossos iguais políticos, o que significa que esse método pensado na gestão democrática, discute sobre a participação potencialmente inclusiva e a sua necessidade para definir e legitimar a normatização dos mecanismos de democracia representativa.

Baseados nos estudos de Tilly, abordaremos os 3 fatores em torno dos processos de democratização e desdemocratização, tendo por referência as práticas e políticas igualitárias no âmbito local. Pensando na gestão democrática da cidade e nos seus espaços de participação efetiva, como diz ROLNIK, R. (2009), a criação do Ministério das Cidades e a sua ligação com movimentos sociais da reforma urbana, promoveu uma democratização da gestão urbana e consequentemente ampliou da democracia participativa.

O primeiro fator abordado trata da Integração, que é o aumento ou diminuição da interação entre as redes de confiança interpessoal e processos políticos decisórios, onde existe a oportunidade de aumentar e democratizar e quando se afastam é provável que se tenha a redemocratização. À esfera local, utilizando os estudos SOUZA, C. H. L (2008), podemos debater esse processo considerando o poder decisório entre Estado e Sociedade Civil, por isso, é necessária uma ampliação na participação social na totalidade por meio da criação de novos

espaços de discussão públicos, como, por exemplo, consultas públicas, conselhos e conferências. Para chegar a uma análise final sobre tal processo decisório ser efetivo ou não, é necessário considerar alguns apontamentos na maneira de funcionamento dos espaços de participação, na forma de organização da população ou mesmo no modo de encaminhamento dos resultados. No caso do âmbito local, como um processo de construção de Plano Diretor pode ser influenciado por um grupo e reconhecer a importância de Associação de Moradores, que permite que o cidadão participe da formulação de políticas públicas, o que implica a participação plena em processos decisórios cujo poder de decisão é compartilhado pelas partes envolvidas.

Em seguida, as Desigualdades Categóricas, apresentam a ideia de que se houver aumento ou distanciamento do isolamento dos procedimentos governamentais em relação as principais desigualdades categóricas (em que nossas vidas se encontram organizadas: raça, classe, etc.), não vai influir em um processo político. Podemos colocar em discussão nesse ponto como fica a questão inclusiva na gestão democrática, todos os grupos da população conseguem ter pleno acesso e participar efetivamente do processo de construção do Plano Diretor?

É notório que grupos técnicos em algumas situações de debate conseguem um maior domínio do que se está em jogo na política urbana, grupos de empresários e construtores podem até ser beneficiados em alguma lei complementar prevista pelo Plano Diretor, são inúmeros apontamentos que demonstram o quanto um grupo pode ser favorecido, por isso o ideal do debate seria que todos os círculos tenham as mesmas condições de participação. Oliveira, C. L., Araújo, M. E., Jr. (2007), elenca que até mesmo a participação direta dos cidadãos requer mecanismos típicos da representação política, sendo assim é fundamental que por meio das instituições democráticas ocorra a promoção de condições favoráveis à participação popular. O último aspecto são os Centros de Poder, no qual o aumento ou diminuição de influências dos maiores centros de poder nos procedimentos políticos públicos podem desencadear um método democrático. No caso, um processo de construção de Plano Diretor pode ser influenciado por um grupo como, por exemplo, os Conselhos Municipais que podem atuar de maneira positiva, pensando em uma participação efetiva atendendo aos interesses de todos, ou negativa considerando os anseios do mercado imobiliário.

Na abordagem de Tilly, esses fatores poderiam explicar os avanços e retrocessos na democratização, ou seja, na participação da sociedade nos processos de tomada de decisões. No que se refere ao planejamento e gestão das cidades, é interessante incorporar a abordagem de Souza (2010), que discute bastante a relação entre planejamento e controle das políticas

públicas, ressaltando a importância dessas duas ferramentas para a construção de uma gestão mais democrática na cidade, possibilitando uma maior atuação. Para se promover a participação social se faz necessário uma administração urbana interligada à construção de políticas públicas. No livro o autor cita a adoção de um orçamento participativo, em que a população participa diretamente das decisões sobre os objetivos dos investimentos públicos. A efetivação desses e outros mecanismos possibilitam e acabam contribuindo para uma maior democratização do Estado, tanto pela Administração pública quanto pelas forças políticas.

Porém, em alguns casos podemos também destacar as tentativas existentes na promoção da ação e as dificuldades para garantir esta participação efetiva, no qual se observa muito mais um cumprimento do que exige a Lei e uma atuação muito frágil, em que mesmo sendo assegurada por todos os fatores citados anteriormente pode acabar prevalecendo o interesse de algum grupo ou setor da sociedade. Podemos cita como exemplo, a situação dos empresários em discussões de algum espaço público na cidade, ou até mesmo por questões de uma associação ter mais conhecimento técnico.

Souza (2013) utiliza o grau de participação popular, entre outros critérios para delimitar algumas abordagens do planejamento e da gestão urbana, e para isso classifica oito níveis de atuação efetiva e cada um com um grau de autonomia e poder, dando origem as escalas de participação, são elas: coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão.

O primeiro da Coerção, que representa situações onde a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir; seguindo a escala temos a Manipulação, que corresponde às situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, e o Estado não tem a menor intenção de estabelecer um diálogo e nem criar canais de participação; a terceira corresponde ao nível de Informação, onde o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas; em seguida temos a Consulta, situação em que o Estado não se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada, esse processo pode ser bem organizado e útil para o balizamento da atividade planejadora, mas não garante que a opinião dos cidadãos será incorporada.

Já o quinto nível na escala de participação faz referência à cooptação, seja de indivíduos ou dos segmentos mais ativos, de modo a integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo” permanentemente criado, assim a população é ouvida, mas como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa. Em sexto lugar, temos a Parceria, que corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, em que a sociedade civil colabora em um ambiente de diálogo e transparência para a implementação ou viabilização de

políticas públicas. Temos como sétima escala a Delegação de poder, sétimo nível na escala, o Estado abdica de atribuições, em favor da sociedade civil. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil. Por fim, temos o último nível que se intitula como Autogestão, que é a delegação de poder no nível mais elevado que se pode alcançar, inserem políticas e intervenções de maneira similar a autogestão, com a ausência do Estado, onde a sociedade decide quando, qual e como o poder será transferido, de modo total autônomo.

Tendo em vista as reflexões apresentadas podemos dizer o quanto a atuação popular na construção de um regime democrático é de extrema importância, uma vez que estamos considerando uma atividade efetiva na elaboração de políticas públicas responsáveis pelo desenrolar da vida em sociedade.

No que tange ao Plano Diretor podemos enumerar alguns pontos importantes do que é visto como participação, que são os conselhos e controle social e as audiências públicas. Porém, atento ao fato do que é realmente considerado presença e o que é apenas um cumprimento legal do que é obrigatório pelo Estatuto da Cidade.

Neste estudo, se almeja abordar o modelo de democracia participativa e sua aplicabilidade no que se refere à elaboração dos planos diretores, que está implantado na ideia de planejamento urbano. No que lhe concerne, também está inserido dentro de um modelo de gestão democrática das cidades, onde temos o Estatuto da Cidade, que implica uma participação mais direta dos cidadãos.

### **3 DILEMAS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES.**

O Estatuto da Cidade tem o objetivo de ordenar a cidade e trouxe com a sua aprovação em 2001, a regulamentação da política urbana nos municípios brasileiros e assim começou a se pensar em instrumentos de organização social que viabilizavam uma gestão e participação mais democrática. Com isso, buscando uma maneira de integrar os mecanismos de participação e as políticas públicas, a partir do Estatuto os municípios com Planos Diretores tem a obrigação de elaborar planos participativos, sendo o Plano Diretor uma determinação da Constituição, que além de ditar as diretrizes para se construir uma política urbana municipal, debate também sobre a questão do território urbano analisando a função social e o Direito à Cidade.

Com todos os aspectos positivos que este mecanismo de política urbana apresenta, ainda existem alguns dilemas e desafios que devem ser debatidos em relação de que forma essa participação é estabelecida nesse processo, e como a mesma é avaliada como efetiva ou não.

Dentre os outros instrumentos básicos existentes que garantem uma efetiva gestão democrática na cidade, podemos citar os órgãos colegiados de política urbana, a realização de debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre espaço urbano e a iniciativa popular na execução de projetos de lei, planos e programas.

O Estatuto da Cidade, garante aos cidadãos o direito de se manifestarem na elaboração do Plano Diretor e também na fiscalização do que dispõe o instrumento, buscando acompanhar a sua efetivação no sentido de que se está executando ou não as diretrizes do mesmo. Seguindo o raciocínio, podemos citar o que propõe o artigo 40 como realizar a garantia de participação e fiscalização popular, começando pela convocação da população e associações representativas dos vários setores da sociedade para a presença em audiências públicas; a publicidade relativa aos documentos e informações produzidos, como solicitar e exigir das autoridades esclarecimentos; e por fim, a acessibilidade popular aos atos e documentos públicos.

Desta maneira, vamos analisar cada meio de participação a partir do texto de SANTOS, M. (2011), a dar início pelos Conselhos da Cidade, que foi criado com o intuito de integrar as políticas de habitação, uso e ocupação do solo, saneamento ambiental e de mobilidade urbana. Um fato importante é que o Estatuto da Cidade incentivou a formação dos Conselhos, mas como estes são instrumentos municipais, é com o Plano Diretor que esse mecanismo é efetivado através de uma lei municipal. Assim, seguindo o trâmite legal, o projeto de lei segue para ser aprovado na Câmara e pelo prefeito para entrar em atividade.

Os Conselhos possibilitam aos cidadãos uma participação ativa no processo de criação de políticas públicas municipais, permitindo questionar o seu funcionamento, propor diretrizes das políticas públicas e fiscalizar, deliberar e controlar as mesmas. É importante ressaltar que essa participação se encontra mais efetiva no domínio de formulação das leis orgânicas municipais. Santos (2011), no seu texto, debate sobre o caráter dos conselhos serem deliberativos, consultivos ou de natureza híbrida, e que a sua composição pode ser por membros do setor público e sociedade civil, porém, se nota uma carência de participação popular em alguns estados e isso parte da ausência de uma definição de representação dos segmentos sociais pelo próprio Plano Diretor.

Outro fator importante que podemos mencionar é a democratização do orçamento, que é perceptível apenas em Planos Diretores de alguns Estados brasileiros, sendo o Rio de Janeiro um exemplo de estado em que o plano apresenta mecanismos ou diretrizes que permitem uma gestão orçamentária participativa. Essa participação, nesses casos, se dá através de audiências públicas e consulta prévia ao Conselho da Cidade, mas é preciso que a coletividade esteja

mobilizada para regulamentar o instrumento e possibilitar uma participação significativa da sociedade na definição de investimentos e alocação de recursos.

As audiências públicas, outro instrumento de gestão democrática, já presentes no Estatuto da Cidade, são obrigatórias para a aprovação das leis orçamentárias na Câmara Municipal, e para que o mesmo se efetive como o instrumento de democratização, o Plano Diretor deve prever casos obrigatórios para a sua realização. Na análise realizada por Santos (2011), ele diz que grande parte dos Estados brasileiros não preveem as situações que devem ser obrigatórias as audiências públicas, sendo apenas 5 estados os que possuem essa definição nos seus Planos. Mesmo aqueles que apresentam tais informações ainda são considerados frágeis, fazendo necessário reafirmar a importância que as audiências públicas possuem por serem um mecanismo de consulta à população e de democratização das decisões, principalmente se estiverem conexas a outros meios de comunicação, como, por exemplo, os Conselhos da Cidade.

Algum dos casos em que as situações foram discriminadas, compete em realização de audiência pelo ser previsto no Estatuto da Cidade, como o estudo de impacto de vizinhança e para se debater o orçamento municipal antes do seu encaminhamento para a aprovação na Câmara Municipal, sendo nesse caso obrigatório e no citado anteriormente, facultativo. Já os novos fatos mencionados pelo autor fazem referência para aprovação de leis, planos e projetos complementares aos Planos Diretores, como também para o processo de revisão e elaboração do mesmo. Como ainda não são obrigatórios por alguns planos, os Conselhos desempenham um papel importante na garantia da participação efetiva, buscando democratizar todo o processo e ainda assim certificar a representação de toda a sociedade civil na discussão do espaço urbano. O próximo mecanismo de participação e gestão democrática que discutiremos são as Conferências Municipais da Cidade, que incidem em espaços de participação para a avaliação do cumprimento da política pública e de definição de diretrizes e temas prioritários, que cercam e conduzem o planejamento e implementação da política pelo poder público, onde no âmbito do urbanismo, a criação do Ministério das Cidades foi o que deu origem a esse ciclo de conferências na temática. Alguns Planos estabelecem que as conferências necessitam debater sobre a legislação urbanística, projetos complementares ao Plano Diretor, definir estratégias de ação, metas e prioridades para a implementação da política urbana.

Pode-se ilustrar que um dos maiores desafios encontrados na promoção de uma gestão democrática se dá pela produção de Planos Diretores genéricos e tecnicistas, realizados em sua maioria fora da realidade urbana e que não abordam as questões básicas municipais. Ferreira (2003) cita Ermínia Maricato quando a mesma elenca os principais problemas existentes na



ideia tradicional de planejamento urbano, sendo eles: o descasamento entre o conteúdo regulatório e jurídico dos planos urbanísticos mais tradicionais e a realidade da gestão operacional das dinâmicas urbanas; a definição de prioridades na alocação dos investimentos públicos, geralmente definidos segundo os interesses dos setores privados, o desgoverno em relação à fiscalização do aparato regulatório criado pelo próprio plano; a total insuficiência dos planos em atingir a cidade informal; e um jargão tecnocrático que contribui para o distanciamento da participação da população, em sua maioria de baixa renda. Ferreira (2003) propõe uma solução quanto a elaboração de planos urbanísticos menos centralizadores, dizendo que tais planos durante a sua construção deveriam se debruçar prioritariamente sobre quatro questões fundamentais: habitação, transporte público, saneamento e qualidade urbana.

A exemplo do que foi apresentado, vamos expor os desafios encontrados para participação popular, que seguindo Facco e Giacomini (2013/2014), o grande desafio seria democratizar o Estado e fortalecer a sociedade civil para que ela se torne atuante e densa. Podemos também destacar outros pontos como a desigualdade estrutural existente no Brasil que abrange os fatores sociais, o que limita o acesso ao conhecimento e informações de um grupo da sociedade. Os outros fatores existentes nesses processos participativos são as questões de natureza política e econômica, em que determinadas situações o interesse privado de um grupo sobressai sobre o interesse público, e por fim o cultural.

Como já debatido anteriormente, a gestão participativa e democrática no planejamento urbano está prevista no artigo 2.º., inciso II do Estatuto da Cidade (Lei 10 527/01), *in verbis*:  
*Art. 2oA política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.*

Nesse momento da pesquisa ilustra alguns casos de como essa participação se encontra no processo de revisão e elaboração de Planos Diretores, e para tanto escolhemos trabalhar os municípios de Niterói e Rio de Janeiro, todos dois pertencentes ao estado do Rio de Janeiro.

Para finalizar essa discussão avaliaremos os dois casos citados utilizando as escalas de participação popular, seguindo a escala de participação de Souza (2013). Para realizar essa classificação vale lembrar que os níveis de participação 1 e 2, representam situações que não

se tem participação, já nas 3,4 e 5 temos pseudoparticipação e por fim, a 6,7 e 8 são os níveis de atuação autêntica.

#### **4 A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DE NITERÓI E RIO DE JANEIRO E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE.**

Iniciaremos então, pelo caso de Niterói que teve certo destaque na mídia em relação à participação democrática do seu plano, pois, entendeu-se que não houve atuação da população na sua revisão, uma vez que foi feito apenas um cumprimento legal do que era obrigatório, e assim o mesmo não poderia seguir para aprovação na Câmara dos Vereadores.

O município de Niterói e as figuras públicas ali competentes deram início ao processo de revisão do Plano Diretor em 2015, que foi realizado através da contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A revisão foi estruturada em três etapas: a primeira constituída pela leitura do município e que após discussão em audiências públicas sobre o Diagnóstico Técnico elaborado se daria início à segunda etapa, que seria a construção do cenário desejável e o inercial, e a terceira etapa que seria a definição de diretrizes e instrumentos do novo Plano Diretor. Todas as etapas citadas deveriam prever a participação popular na construção do plano, porém, o setor Executivo do município não disponibilizou o projeto de lei para debate com a população antes de enviá-lo à Câmara para ser votado e aprovado, impossibilitando que a sociedade tomasse conhecimento das diretrizes que o compunha.

A partir das notas encontrados na Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense (2017), intitulado "Apontamentos sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Niterói", o processo de revisão foi marcado por um esvaziamento participativo ocasionado principalmente pelo Executivo municipal, que não realizou uma divulgação adequada apenas cumprindo as exigências legais e as convocações para as audiências públicas. Sendo esses marcados por explicações muito técnicas e longas, porém, sem muito detalhamento, e o tempo de participação da sociedade para argumentar e debater sobre os seus anseios foi limitado somente a três minutos de fala. Com todo o cenário citado, houve uma mobilização popular para aumentar o número de audiências públicas que possibilitou que algumas reivindicações fossem reforçadas e outras demandas populares aprovadas, tornando-o minimamente participativo e permitindo o seu posterior encaminhamento para câmara dos vereadores, sendo este aprovado no ano de 2019.

Durante o processo de revisão do plano a prefeitura junto à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano realizou 13 audiências públicas, durante o período de outubro de 2015 até agosto de 2016, sendo cada uma delas em uma região do município, de modo com que todos tivessem acesso a este processo. Às quatro primeiras foram realizadas com o intuito de se ter

uma leitura da cidade, buscando identificar quantos e quem são os seus habitantes, como vivem, como se deslocam, e quais são as suas principais atividades no âmbito econômico, social, cultural e como se organiza o novo quadro político-institucional. As outras quatro seguintes debateram acerca dos dados reunidos no Diagnóstico Técnico elaborado na primeira etapa e, após os debates em Audiências Públicas. O último bloco realizado definiu o Cenário Desejável para Niterói, momento em que se foram concebidas as diretrizes do novo Plano Diretor.

A liminar do pedido de suspensão do processo de votação do Plano Diretor de Niterói foi realizada pelo vereador Carlos Jordy (PSC)<sup>3</sup>, que alegou irregularidade e vícios insanáveis, como, por exemplo, o projeto chegar à Câmara sem respeitar o Estatuto das Cidades, que é a lei norteadora para elaboração do plano diretor, e que as audiências públicas só ocorreram com a Câmara. Tendo em vista que o Estatuto das Cidades prevê que na fase de preparação o poder executivo deve organizar audiências públicas e debates para ouvir a coletividade que ajudará na elaboração do projeto, e isso não foi feito pelo poder executivo, pois a prefeitura entregou o projeto já aparelhado para a Câmara apresentar à sociedade. Mais tarde em 2019, a liminar que travou a aprovação do novo Plano Diretor Urbano de Niterói foi suspensa pela justiça, e o plano voltou para à o processo de votação na Câmara.

Importante ressaltar que a ação do vereador foi baseada no estudo elaborado pela UFRJ, através do Lab-PAR - Laboratório de Participação Social em Política Urbana<sup>4</sup>, que possuía convênio com a Câmara de Vereadores de Niterói. Diante disso, a decisão da juíza foi fundamentada a partir das pesquisas realizadas por alunos da UFRJ, sob a coordenação do professor do Instituto de Economia Jorge Martins<sup>5</sup>, uma vez que o estudo aponta inúmeros vícios e irregularidades que agravam uma situação de insegurança jurídica já existente, registrando-se a ausência de um efetivo debate a respeito do tema afeto ao projeto de lei. Tendo em vista as escalas de participação de Souza (2013), o caso de Niterói pode se enquadrar no nível de consulta, uma vez que a população participou da realização de audiências públicas, consultivas, sem uma participação efetiva, tendo em vista que as demandas expostas pela sociedade só são incorporadas se o poder público desejar. Assim, observa-se apenas um cumprimento legal/formal do que o Estatuto da Cidade determina para que ocorra uma discussão efetiva em conjunto com a comunidade para a construção de um novo plano diretor.

---

<sup>3</sup> Carlos Jordy é funcionário público e atuou como vereador de Niterói durante o mandato de 2017-2019, sendo atualmente Deputado Federal do Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> Lab-PAR (Laboratório de Participação Social em Política Urbana) é o projeto n. 5, a cargo do grupo de pesquisa Mobile-LAB, da carteira de projetos da Linha de Pesquisa 3 do INCT-PPED/UFRJ, do qual é coordenador o professor Jorge Martins, do IE/UFRJ.

<sup>5</sup> Professor da pós-graduação (mestrado e doutorado) de engenharia (COPPE, 1997/2011) e economia (Instituto de Economia, desde 2012) e Perito do Ministério Público (desde 1997).

No Rio de Janeiro, vale destacar que as atividades de revisão do Plano retornaram no mês de dezembro/2020, depois da paralisação ocorrida em março deste mesmo ano, em decorrência da Pandemia Covid-19. O processo de revisão do Rio de Janeiro teve início no ano de 2018, onde a Secretaria Municipal de Urbanismo-SMU, através da Gerência de Macroplanejamento da Coordenadoria Geral de Planejamento e Projetos, centralizou esforços no planejamento da Revisão do Plano Diretor, atualizando o Diagnóstico Urbano e Ambiental da Cidade, por meio do monitoramento das ações estruturantes do Plano Diretor de 2011 e discutindo as Bases da Política Urbana e das Políticas Setoriais.

Desta forma, em julho de 2018 foram realizadas oficinas com os representantes dos Comitês, de modo a se identificar os problemas e desejos para o município, buscando alinhar a discussão e consenso acerca dos princípios, objetivos e diretrizes da Política Urbana e Setorial, que orientariam o processo de revisão do plano. Mais tarde, em 2019 a SMU do Rio de Janeiro deu início à interlocução com os diversos segmentos da sociedade civil, através da formação do Grupo de Interlocutores para a Revisão do Plano Diretor, que reúne associações de moradores e movimentos sociais, universidades, setores empresariais e produtivos, organizações não governamentais, entidades de classe e setores governamentais das três instâncias de governo, incluindo os membros do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)<sup>6</sup> e do Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (formado por mais de vinte órgãos municipais), com o uso de novas metodologias de diálogo e participação nas diversas etapas de elaboração do Plano.

Sobre a realização de plenárias durante esse período de revisão, tivemos em 2019 a realização de quatro reuniões, sendo a primeira, realizada em outubro com o objetivo de apresentar o que foi realizado, em âmbito técnico, desde janeiro de 2018. A segunda visou tratar conceitos e abordagens jurídicas quanto à questão da função social da cidade e da propriedade urbana. A terceira deu continuidade as contestações sobre a função social da cidade e da propriedade urbana a partir da vivência das demandas pela moradia urbana e regularização de loteamentos e os decorrentes conflitos socioambientais. E a quarta reunião do Grupo de Interlocutores teve como objetivo iniciar a discussão sobre o macroordenamento territorial, durante esse meio tempo também foram realizadas reuniões por segmento social e com subgrupos de discussão temática.

Já em 2020, só conseguiram se reunir quatro vezes até o mês de março, dando continuidade ao tema de macroordenamento e iniciou-se a discussão sobre vulnerabilidade

---

<sup>6</sup> O Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR, foi criado pela Lei n. 3.957/05. Trata-se de um órgão participativo e consultivo do Poder Público Municipal, relativo ao desenvolvimento urbano.

social e a metodologia para se indicar as áreas no território do município. Todas as informações sobre o processo de revisão do plano se encontram em uma página virtual, que contém dados desde o detalhamento das reuniões quanto um canal de participação para a população enviar propostas e soluções. Outro dado importante é que foi criada recentemente na Câmara uma Comissão sobre a revisão do Plano Diretor, até a presente data a página oficial ainda não foi atualizada com as informações com os dias dos novos encontros e nem sobre a pauta que se discute em cada um. O único grande feito das últimas semanas foi a suspensão da Lei Complementar n.º 188, que permitia construções irregulares na cidade.

Após a análise do caso do Rio de Janeiro e utilizando as escalas de participação de Souza (2013), temos a Parceria, que corresponde ao primeiro grau de participação autêntica. Na qual a sociedade civil colabora em um ambiente de diálogo e transparência, uma vez que a sociedade participa ativamente do processo de construção do plano, em que o agente público possibilita um canal aberto de diálogo.

Concluimos a seção realizando a comparação dos processos participativos de cada município utilizando as escalas de Souza (2013). Tanto o caso de Niterói quanto o Rio de Janeiro possuem caráter consultivo, visto que a participação popular até o momento em que se encontra a revisão do Rio de Janeiro foi nula, e em Niterói foram realizadas audiências públicas, porém, a participação popular foi bem limitada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Gestão Pública é o que guia o desenvolvimento urbano e econômico de uma cidade, sendo um instrumento fundamental na construção de uma sociedade, onde tal gestão visa fazer com que os assuntos políticos e públicos de um país sejam democratizados. É através da qual se considera as mais variadas opiniões de pessoas totalmente diferentes e que desejam contribuir. Já a participação popular é importante por ser responsável por direcionar a administração pública de acordo com os interesses da população e tornar os processos políticos e econômicos mais democráticos e transparentes.

Analisando os procedimentos de revisão dos planos diretores, alguns dos desafios mais encontrados quando se torna esses processos participativos democráticos consistem em superar a linguagem técnica, que muitas das vezes limitam a participação de uma parcela da população pela não compreensão do texto de lei que está sendo debatido. Outro fator que dificulta o acesso nesses processos é a metodologia aplicada por alguns municípios, em que uma parcela da população é excluída, seja pela falta de divulgação de informações ou por não querer inseri-los na pauta em debate. Dahl faz as suas considerações buscando uma participação deliberativa,

nas quais promove um processo pleno de participação social, em se que pode destacar algumas desiguais de participação. Como exemplo, de que toda a população deve ter a oportunidade de definir quais as questões precisam ser colocadas no planejamento e quando serão decididas, temos o Controle de Agenda e Inclusão de Adultos, onde um cidadão pode ter sua atuação limitada nesse processo de revisão por falta conhecimentos técnicos ou da vida. Tais problemas, podem se dar ao fato das obrigações diárias o sobrecarregarem impossibilitando sua presença nos espaços de debates criados para pensar em políticas públicas.

Com isso, busca-se promover uma participação deliberativa nas questões acerca do plano, de modo a se ter uma gestão efetiva e criar processos descentralizados, como trabalha Tilly nas suas questões categóricas, como, por exemplo, levar a discussão do plano até a favela e possibilitar uma maior participação das mulheres.

Nos exemplos dos casos de Niterói e Rio de Janeiro citados no texto, podemos apontar certo descompromisso da administração pública, principalmente pelos dois processos não apresentarem uma efetiva participação. Buscando superar as dificuldades categóricas, com o intuito de conseguir uma participação efetiva a fiscalização desses processos pode ser realizada por monitoramento.

Assim, a gestão pública participativa consiste na inclusão da população no direito de obter informações transparentes sobre a atuação do governo e o poder de opinar contra ou a favor de políticas e projetos que constituem a esfera pública, ademais de fazer com que o seu direito democrático e participativo na gestão pública do país seja realmente efetivado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

**Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações [...]. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, [1988] 2016. 496 p.

Bienenstein, R.; Bienenstein, G.; Sousa, D. M. M.; Gorham, C. **Apontamentos sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Niterói.** Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense. V. 13. 99-118, 2017.

DAHL, Robert (2001). **Sobre a Democracia**, trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Facco, J.; Giacomini, Q. R. (2013/2014). **Grau de Participação Popular no Processo de Revisão do Plano Diretor de Chapecó – SC (2013/2014).** VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (SIDR), 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16316>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

Ferreira, J.S.W. (2003). **Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?.** Artigo publicado na revista Democracia Viva, do Ibase. No. 18, setembro/outubro de 2003

OIIVEIRA, C. L., ARAÚJO, M. E., Jr. (2007). **Democracia participativa e plano diretor dos municípios: alguns problemas teóricos e práticos.** In *Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI* (pp. 6631-6648). Florianópolis: Boiatex. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/claudio\\_ladeira\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/claudio_ladeira_de_oliveira.pdf)>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

**Revisão Plano Diretor Niterói.** Disponível em <<https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/planodiretor/>>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

**Revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro** < <https://plano-diretor-pcrj.hub.arcgis.com/> >. Acesso em 15 de janeiro de 2021

Rolnik, R. 2009. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil.** In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 11, N. 2, Novembro 2009.

SALEME, E. R.; SILVA, S. T. **Plano Diretor, participação popular e responsabilidades.** In: Anais Eletrônicos do 15º Congresso Nacional do Conpedi, 2006, Manaus. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais.**

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SANTOS, M. R. M. **O Sistema de gestão e participação democrática nos Planos Diretores brasileiros**. 255-296. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). (2011), Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Cidades/Ippur/UFRJ.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.