

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO

MARCONI DO Ó CATÃO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-171-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade.
4. Alteridade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A evolução da legislação urbanística no Brasil vem enfrentando inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando, por sua vez, processos de exclusão e segregação sócio-espacial de grande parte da população. Nessa conjuntura, a elaboração da legislação urbana brasileira tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, com graves consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídas dessa realidade.

Na análise do processo de urbanização, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos no Brasil: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos.

Em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo elaborada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de Estudos Especializados, Seminários e da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da Política Urbana, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito

da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Assim, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, tais como moradia, transporte, lazer, trabalho etc., o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Com a Carta Magna de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de

exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano, devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma dimensão sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, ou seja, questões ambientais, invasões de áreas protegidas legalmente, surgimento de loteamentos clandestinos, a problemática do destino final dos resíduos sólidos e a violência urbana são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio das atuais características do processo de modernização – vias de circulação, arquitetura de edifícios, meios de comunicação, déficit de moradia, localização dos conjuntos habitacionais,

etc.

O Grupo de trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I" é composto por três capítulos, abaixo dispostos, reunindo os títulos dos artigos diretamente relacionados pela pertinência temática abordada, tendo sido elaborados em conformidade com as orientações estabelecidas no XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado entre os dias 06 e 09 de julho de 2016 em Brasília-DF, em parceria com o Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade de Brasília-UnB, com o tema "Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo". No texto seguinte, serão descritos integralmente os artigos que foram devidamente apresentados pelos seus autores.

Coordenadores do GT

Profº. Drº. Marconi do Ó Catão - Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

Profª. Drª. Ludmila Albuquerque Douettes Araújo - Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

Profº. Drº. Edson Ricardo Saleme - Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

1.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS NOS CASOS DE “DIREITO DE LAJE”: CONSTRUINDO PONTES ENTRE O DIREITO INOFICIAL E O DIREITO VIGENTE. - Cláudia Franco Corrêa , Juliana Barcellos da Cunha e Menezes

1.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR INTERESSE SOCIAL NA LEI 11.977 de 07 DE JULHO DE 2009: O EXCESSO PROCEDIMENTAL NA EXIGÊNCIA DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.-Edimur Ferreira De Faria , Ana Paula Matosinhos

1.3 DIREITO À MORADIA E GENTRIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE ALUGUEL EM FOCO - Leandro Teodoro Andrade , Zulaiê Loncarcci Breviglieri

1.4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE - Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos , Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

1.5 NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP - Celso Maran De Oliveira , Isabela Battistello Espíndola

1.6 O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS CORTES BRASILEIRAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA - Jonismar Alves Barbosa , Hiago Mendes Guimarães

1.7 O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SEGURAS.- Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley , Martha Maria Guaraná Martins de Siqueira

1.8 O “VIVER VERDE” COMO UM “VIVER COM QUALIDADE”: A NOVA ROUPAGEM ESTRATÉGICA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, ANTE A LACUNA EXISTENTE ENTRE A LEGISLAÇÃO E A URBANIZAÇÃO EM SALVADOR-BA -Rafaela Campos De Oliveira , Juliana Campos De Oliveira

1.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL -José Herbert Luna Lisboa , Anna Caroline Lopes Correia lima

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DE GOIÂNIA E A OCUPAÇÃO DAS APP'S DO CÓRREGO CAVEIRAS - Tamiris Melo Pereira , Vilma de Fátima Machado

2.2 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVOS NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ÁGUA ESPRAIADA (SP) e PORTO DO RIO (RJ) - Pedro Henrique Ramos Prado Vasques , Gustavo Flausino Coelho

2.3 EXCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES COMO FATOR DESENCADEANTE DA VIOLÊNCIA URBANA: uma perspectiva a partir das representações sociais -Marcia Andrea Bühring , Querli Polo Suzin

2.4 MOBILIDADE URBANA, DESENVOLVIMENTO E DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS BICICLETA E MEU ÔNIBUS EM FORTALEZA - Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire , Tainah Simões Sales

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

2.6 O DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA E AS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA URBANA ALÉM DO FETICHISMO DO DIREITO URBANÍSTICO.- Ana Mônica Medeiros Ferreira

2.7 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL - Jauro Sabino Von Gehlen

2.8 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL - Roberto Berttoni Cidade , Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior

2.9 O RELEVANTE PAPEL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: A REDE MERCOCIDADES COMO VIA PROPÍCIA À RESSIGNIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE FRONTEIRA E AO DESENVOLVIMENTO DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA - Joséli Fiorin Gomes

2.10 O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO COMO ALTERNATIVA DE MOBILIDADE URBANA DE MANAUS.- Eduardo Terço Falcão , Allan Carlos Moreira Magalhães

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

3.1 A COBRANÇA DE “LUVAS” EM LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL -Guilherme Assis De Figueiredo

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO -Gustavo Soares Lomeu

3.3 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO - DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS COM RESPEITO A FUNÇÃO

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

3.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

3.5 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU -Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes

Teixeira Vieira

3.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL - Maria Fernanda De Carvalho Bottallo

3.7 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E MEIO AMBIENTE NA CIDADE DAS LUZES -Renildo Viana Azevedo

3.8 O PAPEL DO CONCIDADES DE CHAPECÓ NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO MEIO AMBIENTE URBANO - Reginaldo Pereira , Guilherme Augusto De Toni

3.9 OS TEMPLOS DE MATRIZ AFRICANA EM SALVADOR E O MEIO AMBIENTE URBANO -Bruno Moitinho Andrade de Souza

3.10 VULNERABILIDADE E ESPAÇO URBANO: MEDIDAS PARA A DESCONSTITUIÇÃO DOS OBSTÁCULOS URBANOS NO CERNE DA LEI N. 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015, DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Paulla Christianne Da Costa Newton , Ludmila Albuquerque Douettes Araújo

**NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA
DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR – ESTUDO DE CASO
PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP**

**SHARED MANAGEMENT CENTER AS A DEMOCRACY ENABLER IN THE
MASTER PLAN REVIEW PROCESS - PRELIMINARY STUDY CASE OF SÃO
CARLOS - SP**

Celso Maran De Oliveira ¹
Isabela Battistello Espíndola ²

Resumo

O cidadão é um importante ator na discussão e decisão das políticas públicas urbanísticas, em especial o Plano Diretor. Essa participação pode se dar por meio da representação em Conselhos. Este artigo propõe verificar a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor do município de São Carlos-SP, por meio da análise dos documentos oficiais das reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado (NGC). Analisa-se a composição, características e legislação interna do Núcleo, e acerca dos documentos oficiais do Núcleo, para se concluir se esse modelo aproxima-se aos anseios do que está prevista em leis sobre o exercício da democracia.

Palavras-chave: Plano diretor, Participação popular, Direito à cidade, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The citizen is an important author in the discussion and decision making process of urban public policy, in particular to the Master Plan. This participation can be achieved through representation on councils. This article verify the popular participation during the review of the Master Plan of São Carlos, through the analysis of the official documents of the Shared Management Center (SMC). It analyzes the composition, characteristics and internal legislation of the Center to conclude whether this model approximates the wishes of what is expected in laws on the exercise of democracy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Master plan, Popular participation, Right to the city, Public policies

¹ Graduado em Direito, Mestre em Direito da Integração, Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental, professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). celmaran@gmail.com

² Economista e Internacionalista, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAm), Departamento de Ciências Ambientais, UFSCar – São Carlos, SP. isaespindola@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Em meio a um cenário político com fatores bastante significativos que propiciariam uma nova abertura política institucional, em 05 de outubro de 1988 o Brasil promulgou sua atual Constituição. A ideia não era somente editar normas acerca da organização política e administrativa, mas criar um documento que realmente abrangesse todos os direitos e garantias individuais e coletivas, de forma que a estrutura imposta pela ditadura militar desse lugar a uma nova forma de Estado, o Estado Democrático de Direito. Segundo Canotilho (2002, p 231-232), sua teoria centrou-se em o “*Estado limitado pelo direito*”, o “*poder político estatal legitimado pelo povo*”, e posteriormente, advindos de “*princípios e regras jurídicas internacionais*”. Quanto ao poder democrático “*é o poder do povo que reside no território do Estado ou pertence ao Estado*” (CANOTILHO, 2002, p. 231). O Estado Democrático de Direito é considerado um conceito novo, que instaura um processo de efetiva incorporação da população nos mecanismos do controle das decisões, com real participação nos rendimentos da produção (SILVA, 2012), podendo ser chamada, portanto, de Constituição cidadã.

A Constituição cidadã seguiu o modelo contido nas declarações internacionais de direitos humanos, visando garantir aos cidadãos o direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade e, também a todos os instrumentos da política urbana aptos a garantir o bem-estar social da população brasileira. Sendo assim, o texto constitucional destinou capítulos próprios para estabelecer diretrizes primárias de Política Urbana, dentre as quais se destaca a imposição de que cabe ao poder público municipal o seu desenvolvimento conforme diretrizes fixadas em lei¹.

Para regulamentar os artigos constitucionais do Capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183) foi promulgada a Lei federal nº 10.257/01, contendo normas gerais de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, a segurança e bem-estar dos cidadãos, o equilíbrio ambiental e sobre a qual, muitos municípios devem se organizar para elaboração de seus Planos Diretores.

Também chamada de Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/01 objetiva estabelecer a ordenação do desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana por meio das seguintes diretrizes: gestão democrática, cooperação entre governos; planejamento do desenvolvimento das cidades; oferta de equipamentos urbanos; controle do uso do solo;

¹ Artigo 182 da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

integração entre atividades urbanas e rurais; produção/consumo compatíveis com a sustentabilidade; adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira; recuperação dos investimentos do poder público pela valorização de imóveis urbanos; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; audiência pública nos processos de implantação de empreendimentos com efeitos potencialmente negativos; regularização fundiária; redução de custos por meio da simplificação da legislação de parcelamento do solo; isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos relativos à urbanização; utilização de padrões construtivos, sistemas operacionais e aportes tecnológicos que visem redução de impactos ambientais e tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicação, abastecimento de água e saneamento².

Tais instrumentos da política urbana são tidos como institutos jurídicos e políticos que servem para efetivar o cumprimento dos mandamentos legais, os quais devem ser contemplados no Estatuto da Cidade da seguinte forma: a) Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social; b) Planejamento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) Planejamento municipal; d) Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhaça; e) Institutos tributários e financeiros; f) Institutos políticos e jurídicos³.

Dentre os possíveis planos de ordenação de território e desenvolvimento econômico e social, o artigo 41 do Estatuto da Cidade determina as condições de obrigatoriedade do Plano Diretor nas cidades brasileiras. Esses Planos⁴ são normas jurídicas municipais com prazo máximo de vigência, consoante o previsto no artigo 40, §3º⁵. Ressalta-se que, em havendo previsão de vigência inferior, este prazo deverá ser respeitado quanto à periodicidade de revisão desta importante norma jurídica municipal.

A elaboração de um Plano Diretor deve ser iniciada no Poder Executivo de forma discricionária, devendo, porém, cumprir etapas pré-determinadas no Estatuto, sendo: disciplina acerca do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; planos, programas e projetos setoriais; planos e desenvolvimento econômico e social e, finalmente gestão orçamentária

² Artigo 2º do Estatuto da Cidade.

³ Artigo 4º do Estatuto da Cidade.

⁴ Acerca do Plano Diretor, a Constituição Federal de 1988 assevera sua significância ao afirmar que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º).

⁵ “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

participativa⁶. Segundo Silva Junior e Passos (2006) o processo de desenvolvimento e construção de um Plano Diretor deve envolver todos os entes que influenciam a realidade do município. Apesar da elaboração de um Plano Diretor ser conduzida pelo Poder Executivo e Legislativo, ela deve contar com a participação dos cidadãos do município (SANTOS *et. al.*, 2014). Para garantir a gestão democrática da cidade deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: formação de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (OLIVEIRA *et. al.*, 2015)⁷. Ao garantir a gestão democrática da cidade, o Estatuto da Cidade acabou por conferir aos cidadãos a possibilidade do exercício da democracia na exata essência do instituto: a possibilidade do cidadão expor sua opinião num debate público e, quando necessário, votar pela decisão de determinando assunto, em atendimento ao princípio da igualdade e isonomia⁸ (MOREIRA *et. al.*, 2015).

É importante lembrar que essa norma jurídica municipal não deve ser um mero plano de governo, representando a visão do chefe do executivo, deve sim traduzir os anseios dos munícipes sobre o desenvolvimento municipal (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006, p.11). Sendo assim, a participação popular deve estar inserida na elaboração e implementação do Plano Diretor, sendo garantida por meio de audiências públicas, de debates e ainda da publicidade e acesso aos documentos elaborados (BRAGA, 2001).

Antes de expirar o prazo de vigência desta norma jurídica municipal (Plano Diretor), o poder público deve envidar todos os esforços para promover sua revisão, por meio da edição de nova norma jurídica municipal, após ampla discussão com toda a sociedade local. Caso haja descumprimento desta obrigação legal, o Estatuto da Cidade prevê em seu artigo 52, inciso VII, algumas sanções para agentes públicos envolvidos, em especial o chefe do poder executivo (prefeito municipal) em decorrência de estes terem incorrido em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, além de outras sanções cabíveis, quando estes deixarem de tomar as providências necessárias para garantir a revisão do plano diretor (SILVA, 2015, p. 69).

O processo de revisão de um Plano Diretor abrange diversas etapas, dentre as quais se rompe com padrões de desenvolvimento e se idealiza uma nova realidade urbanística para a cidade. Sendo assim, é considerado pelo Estatuto da Cidade não apenas como um instrumento

⁶ Artigo 39 e seguintes do Estatuto da Cidade.

⁷ Segundo o artigo 43 do Estatuto da Cidade.

⁸ Artigo 40 do Estatuto da Cidade, e artigo 5º, caput, da Constituição Federal.

de política urbana, mas também como uma ferramenta de reforma urbana (BRAGA, 2001). É, neste aspecto, um projeto complexo (SABOYA, 2007) que demanda tempo e dedicação dos envolvidos para que os problemas da cidade sejam evidenciados e, de preferência, solucionados por meio da elaboração de projetos, debates e estudos. Para Villaça (1999, p. 242) “o plano diretor deve abordar todos os problemas que sejam de competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana”.

Assim, salienta-se que esse processo de revisão deve contar com a participação popular, tal como previsto nas esferas jurídicas federais, para que os anseios da população sejam ouvidos e, ao mesmo tempo, para que ela possa atuar diretamente em todos os processos decisórios referentes ao planejamento municipal, assegurando seu comprometimento e responsabilidade na construção e implantação do Plano Diretor de sua cidade. A ausência desta participação no processo de desenvolvimento de um Plano Diretor o torna excludente e fere preceitos legais (MOREIRA *et. al.*, 2015). Assim, pode ser suscitada a ilegalidade do Plano Diretor, por ofensa ao disposto no art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade.

A elaboração de um Plano Diretor deve ser, portanto, fruto da democracia, da gestão compartilhada e com a direta participação do povo das mais diversas etapas de planejamento (SILVA, 2015). Para Souza (2002), a eficácia na implementação de um Plano Diretor depende da população acompanhar, fiscalizar e monitorar o plano. Sanoff (2000 *apud* SABOYA 2007) respalda a participação popular em processos de planejamento, defendendo que esta propicia uma maior confiança nas instituições, permite que a população seja realmente ouvida e promove um senso de comunidade por meio de interesses comuns.

Tendo em vista o que fora apresentado acima, este texto propõe analisar a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP, trazendo à luz o debate sobre o papel da democracia representativa diante da urbanização das cidades, assim como apresentar as questões mais emergentes que dizem respeito ao Plano Diretor.

O município de São Carlos-SP, localizado na região sudeste do Brasil e na parte central do Estado de São Paulo (costa et al., 2012), instituiu seu Plano Diretor por meio da Lei municipal nº 13.691, vigente desde 25 de novembro de 2005. Por seus próprios termos, esta deveria ser revisada pelo menos a cada cinco anos a partir de sua publicação⁹, a fim de melhor organizar o crescimento, funcionamento e desenvolvimento da cidade. Porém, até o presente momento sua revisão está em curso.

⁹ “Art. 236. Esta Lei será revisada, pelo menos a cada cinco anos a partir da data de sua publicação, respeitando-se os mesmos procedimentos estabelecidos no parágrafo 4º do Artigo 40, da Lei Federal nº 10.257, de 19 de julho de 2001”.

O presente trabalho, apoiado pela FAPESP (processo nº 2015/16633-8), está centrado no papel desempenhado pelo chamado Núcleo Gestor Compartilhado (NGC). Analisa-se, primeiramente, a composição, características e legislação interna do NGC, órgão criado no município de São Carlos-SP para dar mais legitimidade a participação da população com a revisão do Plano Diretor. Ressalta-se que este órgão é composto por representantes do Poder Público Municipal e representantes da Sociedade Civil Organizada. A apreciação do NGC possibilita identificar os atores envolvidos nos processos decisórios durante as discussões do Plano Diretor e, ao mesmo tempo, os princípios fundamentais que norteiam as decisões do Núcleo. Dando continuidade, foram contemplados os documentos oficiais dos encontros do NGC (atas), disponibilizadas em meio digital no site oficial da prefeitura da cidade de São Carlos-SP pelo poder público municipal, e complementados pelos integrantes do NGC, referentes a revisão do Plano Diretor do município em questão, entre 03 de março de 2015 a 23 de fevereiro de 2016. As análises destes documentos têm como intuito explorar os conteúdos, subsidiando esta pesquisa e, ao mesmo tempo, verificando a participação da população no processo de revisão do Plano Diretor, e por meio de seus representantes.

A equipe de pesquisadores teve dificuldades em acessar o conteúdo de todas as atas das reuniões do NGC pelo fato das mesmas não estarem disponíveis no site oficial para esse fim, gerido pela Prefeitura Municipal de São Carlos. Para preencher essa lacuna, integrantes do NGC foram consultados no sentido de disponibilizarem as atas faltantes. Essa atitude, de não disponibilizar informações claras e precisar para a população em geral, houve flagrante violação do artigo 40, § 4º, incisos II e III, do Estatuto da Cidade¹⁰, combinado com artigo 4º, inciso III, da Resolução CONCIDADES¹¹. Com isso, além da ilegalidade na condução do

¹⁰ “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de 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.”

¹¹ 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;

processo de revisão do Plano Diretor do município em questão, soma-se o fato de contribuir para a não participação da população em geral. Uma população que tem acesso à informação pode contribuir com a melhor tomada de decisão, o que não se vê no presente caso.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO PRELIMINARES

2.1 A figura do Núcleo Gestor Compartilhado

A figura do Núcleo Gestor Compartilhado no município de São Carlos-SP surgiu após iniciativa do Ministério Público estadual, no desempenho de seu importante papel na defesa dos direitos e interesses transindividuais, que encontra fundamento constitucional. A Constituição Federal disciplina acerca das funções essenciais à Justiça, destacando em seus primeiros artigos a atuação do Ministério Público. O texto constitucional disciplina que se trata de uma instituição permanente, com autonomia funcional e administrativa, essencial a função jurisdicional do Estado, incumbindo a ela a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis¹².

Além do texto constitucional, existe a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público¹³, que estabelece normas gerais de atuação desse órgão, dentre as quais, a que diz respeito a competência para promover inquérito civil e ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 25, inciso IV).

Nesses termos, considerando que uma das premissas do Ministério Público é defender o regime democrático, afirma-se que existe um poder/dever para fiscalizar a atuação do poder público na elaboração e/ou revisão do Plano Diretor, uma vez que, o Estatuto da Cidade, conforme já mencionado, tem o objetivo de estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental¹⁴.

No caso em estudo, o Ministério Público da cidade de São Carlos instaurou o inquérito civil número 689 em 25 de fevereiro de 2014 para acompanhar o processo de revisão do Plano Diretor junto à municipalidade, a fim de garantir a efetiva participação da sociedade consubstanciado no artigo 40, parágrafo 4º, incisos I, II e III do Estatuto da Cidade.

No decorrer do Inquérito Civil os Promotores responsáveis manifestaram profundas críticas à atuação do Poder Executivo municipal, apontando dois problemas que poderiam macular o processo de revisão no seu caráter democrático e participativo: em primeiro lugar, o

¹² Artigo 127 da Constituição Federal.

¹³ Lei nº. 8.625/1993

¹⁴ Artigo 1º da Lei Orgânica do Ministério Público, Lei nº. 8.625 de 12 de fevereiro de 1993.

Núcleo Gestor responsável pelo processo de revisão era composto apenas por servidores municipais, não havendo representantes da sociedade civil organizada, como associações de bairro, de classe, de universidades, representantes da CETESB, Polícia Ambiental, EMBRAPA, entidades ambientalistas, sindicatos, tampouco havia membros do próprio COMDUSC – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e do COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente; em segundo lugar, o Ministério Público apontou a inadequação da metodologia adotada para chamar a sociedade a participar do processo de revisão, na medida em que a divulgação das audiências estava sendo feita por meio do *website* da Prefeitura Municipal, quando deveria ser feito por todos os meios de comunicação em massa disponíveis.

Apresentadas essas críticas, a Promotoria de Justiça recomendou aos representantes do Poder Executivo a proposta de reformulação do Núcleo Gestor, procedendo a retificação do decreto, estabelecendo um regimento interno, plano de trabalho, regras de funcionamento, regras de participação, realização de audiências e de todos os atos que visassem o cumprimento dos objetivos do grupo.

Não obstante, deveria ser determinado um número de cadeiras de forma a contemplar, da maneira mais abrangente possível, representantes de toda sociedade civil organizada, passando-se em seguida a disciplinar o preenchimento das vagas, sempre com ampla publicidade, transparência e acesso da população. Deu-se, então, nova denominação ao referido núcleo: Núcleo Gestor Compartilhado.

A atuação do Núcleo Gestor anterior foi acompanhada pelos pesquisadores, tendo estes constatado que a condução do processo de revisão do Plano Diretor não se mostrava participativo, tendo chegado nível baixo de participação cidadã, “informação” segundo a escada de participação popular (ARNSTEIN, 1969), uma pseudo-participação consoante as lições de Souza (2002). Porém, não garante que uma simples ampliação dos atores integrantes do NGC possa tornar o processo verdadeiramente participativo, como propôs o Ministério Público, e de forma tão veemente.

Essas mudanças realmente ocorreram no Núcleo Gestor, passando a ser chamado de NGC, onde amplia para alguns setores da sociedade a possibilidade de integrar o Núcleo. Porém, em vez de conseguir uma real democracia participativa, essa ampliação consolida cada vez mais a tradição e apego à democracia representativa. Mas dependendo da forma como esse NGC atuar, poderá no mínimo se aproximar da democracia participativa, sem deixar de ser um grupo de representantes de certos setores representados, não podendo ser reconhecido que toda a sociedade estaria sendo representada pelo NGC.

A seguir serão apresentados os resultados da atuação do NGC, no firme propósito de verificar os contributos para a democracia participativa e deliberativa, partindo de um modelo de democracia representativa. Porém, antes abordaremos sua constituição legal.

2.2 Estrutura do Núcleo Gestor Compartilhado

É primordial que cada município disponha sobre seu planejamento urbano, evidenciando suas propostas de desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal (ALVES *et. al.*, 2008). Nesse sentido, o município de São Carlos-SP, visando agregar as demandas e anseios da cidade, criou o Núcleo Gestor Compartilhado, respeitados os seguintes fundamentos jurídicos:

- a) a diretriz geral da *“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”* (artigo 2º, II do Estatuto), uma das diretrizes viabilizadora da política urbana, que tem por escopo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- b) a propriedade urbana com cumprimento da função social com atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade descritas no Plano Diretor, *“assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”* (artigo 39 do Estatuto);
- c) a promoção de audiências públicas e debates com a participação cidadã e de associações representativas dos vários seguimentos comunitários (artigo 40, § 4º, inciso I do Estatuto);
- d) os instrumentos de gestão democrática da cidade, como: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43 do Estatuto);
- e) a gestão orçamentária participativa local incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (artigo 44 do Estatuto);

- f) A inclusão “*obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania*” (artigo 45 do Estatuto);
- g) o disposto §1º do artigo 3º da Resolução CONCIDADES 25/2005 ao dispor que: “*A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.*”

O NGC é um colegiado de composição mista (formado por representantes do Estado e representantes da sociedade civil), de natureza temporária (durante o processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP), dotado de caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências legais. Reúne, assim, elementos da democracia representativa e da democracia direta (OLIVEIRA *et. al.*, 2015).

O ato legal de criação do NGC para revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP foi o Decreto nº 345, de 15 de dezembro de 2014, que determina sua composição pela Comissão Executiva e pelos Delegados representantes da sociedade civil organizada e universidades (SÃO CARLOS, 2014). A Comissão Executiva é composta por quinze membros titulares e quinze membros suplentes, que deverão ser escolhidos nas mesmas proporções e pelos órgãos citados nos incisos do artigo 2º do Decreto 345/14, envolvendo representantes de órgãos municipais, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 – Composição da comissão executiva e órgãos municipais representantes do Núcleo Gestor Compartilhado no município de São Carlos - SP

I	03 (três) representantes da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
II	01 (um) representante do SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
III	01 (um) representante da Coordenadoria de Meio Ambiente
IV	01 (um) representante da PROHAB – Progresso e Habitação de São Carlos S/A
V	01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo
VI	01 (um) representante da Secretaria Municipal de Serviços Públicos
VII	01 (um) representante da Fundação Pró-Memória de São Carlos
VIII	01 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras Públicas
IX	01 (um) representante da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito
X	01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
XI	01 (um) representante do Departamento de Negócios Jurídicos
XII	01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
XIII	01 (um) representante da Secretaria Municipal de Comunicação

Fonte: <http://www.saocarlos.sp.gov.br>

Acerca da participação da sociedade civil organizada e das universidades, o Decreto nº 345/2014 definiu que os delegados representantes destes setores devem somar ao todo quinze titulares e quinze suplentes. Estes devendo estar entre as entidades e órgãos que se seguem na

Tabela 2. Para os suplentes, estes são escolhidos nas mesmas proporções e por estes órgãos indicados (artigo 3º do Decreto nº 345/2014).

Tabela 2 - Entidades e órgãos representantes da sociedade civil e organizada no município de São Carlos - SP

I	01 (um) delegado do COMDUSC – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e São Carlos;
II	01 (um) delegado do COMDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de São Carlos;
III	02 (dois) delegados das Universidades localizadas no Município de São Carlos;
IV	01 (um) delegado das entidades de engenheiros e arquitetos no Município de São Carlos;
V	01 (um) delegado das entidades empresariais do Município de São Carlos;
VI	02 (dois) delegados das Organizações não Governamentais cadastradas no Município de São Carlos;
VII	07 (sete) delegados das Associações de Bairros do Município de São Carlos.

Fonte: http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/plano_diretor/12.pdf

O órgão encarregado por administrar a seleção dos membros do Núcleo, os quais não serão remunerados em decorrência de seus serviços serem considerados de sendo seu exercício considerado serviço de interesse público, é a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos-SP (SÃO CARLOS, 2014).

Ao se considerar os formatos participativos: o primeiro de baixo para cima, onde há ampla participação dos cidadãos, como no caso dos orçamentos participativos; o segundo ocorre na forma de compartilhamento simultâneo de representantes (estatais e sociedade civil), como no caso dos Conselhos de Políticas Públicas; e o terceiro com caráter de homologação, tendo as decisões não estendidas à sociedade civil, e esta cumpre um papel de ratificatório, como ocorre nos Planos Diretores (AVRITZER, 2008; GOULART *et. al.*, 2015). O NGC enquadra-se em uma forma de Conselho, e com isso deve haver o compartilhamento entre representantes estatais e da sociedade civil na tomada de decisões.

Assim como leciona Reis (2004, p. 86):

[...] é inquestionavelmente adequado à dinâmica da democracia que grupos de interesse variados, ou categorias que compartilham opiniões sobre problemas de interesse público, possam tratar de organizar-se autonomamente e buscar a vocalização e a promoção efetiva de seus interesses e opiniões.

Embora o NGC se proponha a representar a sociedade em geral, porém da forma como foi instituído e se apresenta não desempenha o papel de representatividade da população na sua totalidade, por não representar todos os setores da sociedade na busca da solução dos mais variados problemas. O NGC deveria, obrigatoriamente, ser composto pelos mais diversos seguimentos da sociedade. Mas este pode ser o melhor modelo para o momento atual, ou seja, o de ter pelo menos alguns grupos exercendo seus direitos democráticos em benefício da coletividade, isso diante do desestímulo da grande maioria de pessoas em participar da vida

pública. Ampliando-se, assim, os mecanismos participativos e deliberativos nas mais diferentes instâncias de deliberação e de decisão do Estado (NOBRE, 2004).

2.3 Competências do Núcleo Gestor Compartilhado

O regimento interno do NGC determina suas competências legais para condução dos trabalhos de revisão do plano diretor, no âmbito do poder executivo, sendo elas: a) acompanhar e avaliar as propostas apresentadas pela Comissão Executiva e pela sociedade civil; b) garantir a efetiva participação da sociedade civil no processo de revisão do Plano Diretor, em consonância com a Lei de Política Urbana federal; c) contribuir para a mobilização e representação da sociedade civil nas instâncias de participação da discussão do plano; d) acompanhar o monitoramento de todo o processo de elaboração do respectivo plano diretor; e) estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e de controle social no processo de revisão do Plano Diretor; f) acompanhar e viabilizar a mobilização social, colaborando com a condução das audiências públicas municipais; g) acompanhar a tramitação do projeto de lei do Plano Diretor Estratégico e também dos projetos de lei relativos aos instrumentos complementares, na Câmara Municipal de São Carlos, buscando analisar eventuais emendas propostas e elucidar assuntos técnicos ou relativos ao processo de pactuação social quanto aos conteúdos enviados; h) promover ampla divulgação de suas deliberações à população.

Dentro do aspecto deliberativo de sua competência, tem direito a voto no NGC todos seus membros, sem distinção valorativa. As decisões são tomadas por maioria simples e no caso de empate, o voto de desempate caberá ao coordenador do NGC. Sendo que o quorum mínimo para que possam ser votadas as decisões do Núcleo Gestor Compartilhado é de 1/3 (um terço) mais 1 (um) dos representantes com direito a voto que compõem o NGC, em primeira chamada e, após 20 (vinte) minutos com qualquer número de seus membros, conforme artigo 13 do Regimento.

Depois de verificada a figura jurídica do NGC, com sua composição, competências e funcionamento em geral, passa-se à análise das atas das reuniões realizadas desde sua criação (março de 2015), com o objetivo de analisar sua atuação dentro do tema democracia representativa e democracia participativa.

2.4 Análise das atas das reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado

Ao analisar as atas das reuniões do NGC, pode ser visto que cada reunião se iniciava com a apresentação, discussão e aprovação da ata da reunião anterior. Em seguida, os membros presentes passavam a discutir os assuntos pertinentes ao dia. Nota-se que nas referidas reuniões semanais são apresentadas ao Núcleo as demandas propostas e aprovadas

pela Comissão Executiva, cujos termos da reunião são sucintamente lançados em ata. Os conteúdos das referidas atas, por serem demasiadamente resumidos, acabam por não estampar com fidelidade todos os assuntos e discussões levados a efeito nas referidas reuniões¹⁵. Notou-se que as propostas apresentadas são analisadas internamente, pela própria Secretaria, e a critério desta, se pertinentes à inclusão na proposta do Plano Diretor, são encaminhadas à Comissão Executiva, composta por 15 representantes do Poder Executivo, e se acolhida por esta comissão, são apresentadas ao Núcleo Gestor Compartilhado para análise e discussão nas reuniões, para futura inclusão e votação. Isso é asseverado pela resposta do próprio coordenador do NGC, em resposta ao ofício.

2.4.1 Participação nas reuniões

Conforme o Gráfico 1, é possível identificar que a quantidade total de membros presentes oscilou consideravelmente ao longo das reuniões, atingindo o seu valor mais alto (49 membros presentes) durante a 17ª reunião. Já a 15ª reunião foi a de menor adesão, contando com a participação de apenas 23 pessoas. Apesar de ambos fazerem parte da composição do Núcleo, notou-se que o número de presentes da Comissão Executiva era sempre inferior aos números dos representantes da sociedade civil organizada. Ressalta-se que as reuniões do NGC são abertas ao público, e no período coberto pela presente pesquisa, constatou-se a pouca participação de outros interessados, chamados no gráfico de “particulares”, com exceção da 9ª reunião onde seu número superou inclusive a Comissão Executiva.

¹⁵ Segundo informações do site oficial da prefeitura da cidade de São Carlos e da Secretaria da Habitação, todas as reuniões do NGC são gravadas em áudio, sendo disponibilizadas a qualquer cidadão que tenha interesse ao acesso, devendo esse apresentar um requerimento com as motivações do pedido e quais são os áudios solicitados. Tal requerimento será analisado e posteriormente deferido (ou indeferido) a extração das cópias, mediante apresentação de CD ou *pen drive* para seu armazenamento. Importante ressaltar que a Secretaria de Habitação não tem um controle efetivo dessas solicitações, não apresentando conhecimentos se já houve um requerimento de cópia de tais áudios. A exceção ocorre somente para o que fora requerido pelo Ministério Público. Todavia, mesmo para esse tipo de demanda, a secretária não tem conhecimento de quais áudios foram solicitados.

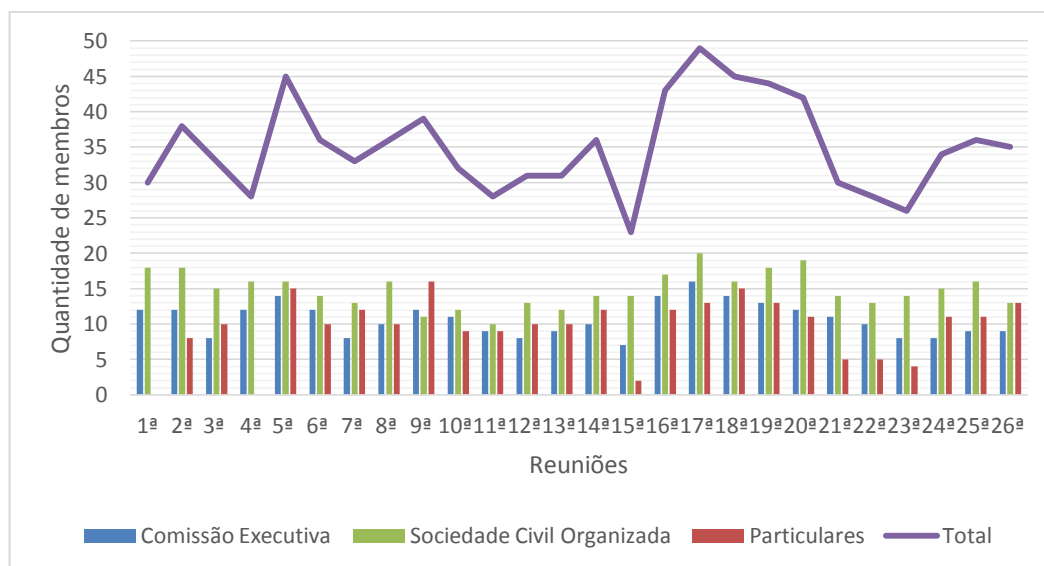


Gráfico 1 - Variação da participação nas reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado

Tal como informado anteriormente, a 17ª reunião contou com o maior número de participantes. Nesta reunião se discutiu propostas de ordenamento territorial, função social da propriedade, política educacional, macrozoneamento, perímetro urbano, mobilidade urbana, preservação ambiental, e uso do solo. Supõe-se que essa maior adesão seja devido à diversidade de temas colocados em pauta na reunião, abrangendo diversos interesses coletivos. Por sua vez, a 15ª reunião contou apenas com uma síntese dos documentos e diretrizes apresentados até a data de realização da mesma, e nesse sentido, julga-se que a baixa adesão seja em decorrência dos assuntos e demais temas abordados no dia.

Conforme mencionado, os “particulares” estavam mais presentes na 9ª reunião, contando com um total de 16 membros. A 15ª reunião, por sua vez, contou com apenas dois representantes deste grupo. Realça-se que a documentação disponível referente a quarta reunião, realizada no dia 14 de abril de 2015, não quantificava os membros participantes da sociedade civil, informando apenas que “diversos membros da sociedade civil em geral” estavam presentes no dia. Em decorrência disso, para esta reunião, considerou-se nula a presença da sociedade civil, como demonstrado no Gráfico 3.

Em termos de representatividade, os particulares alcançaram, em média, os 27%, enquanto os integrantes da sociedade civil organizada representavam 42% dos presentes, e a Comissão Executiva 31% nas reuniões do Núcleo, como se vê no Gráfico 2.

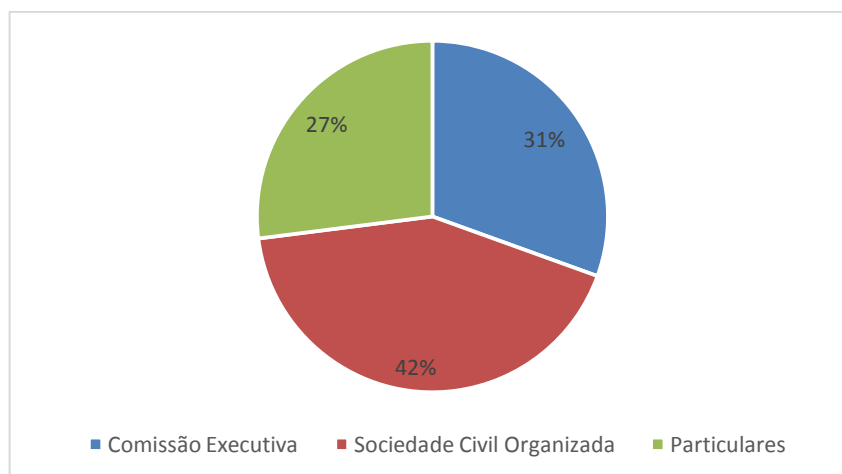


Gráfico 2 - Representatividade da participação dos membros nas reuniões do Núcleo Gestor compartilhado

No gráfico 3 apresenta-se a evolução da participação dos “particulares” nas reuniões do NGC, comparando-a com a participação da sociedade civil organizada. Nota-se que, embora diante de democracia representativa, na modalidade “Conselho”, essa presença dos particulares, mesmo em número inferior, e quase que insignificante em relação ao número total de habitantes do município de São Carlos-SP, denota que, mesmo assim, não há delegação absoluta de poderes para os integrantes do NGC. Embora os particulares não tenham poder deliberativo, sua presença nas reuniões pode influenciar no processo decisório.

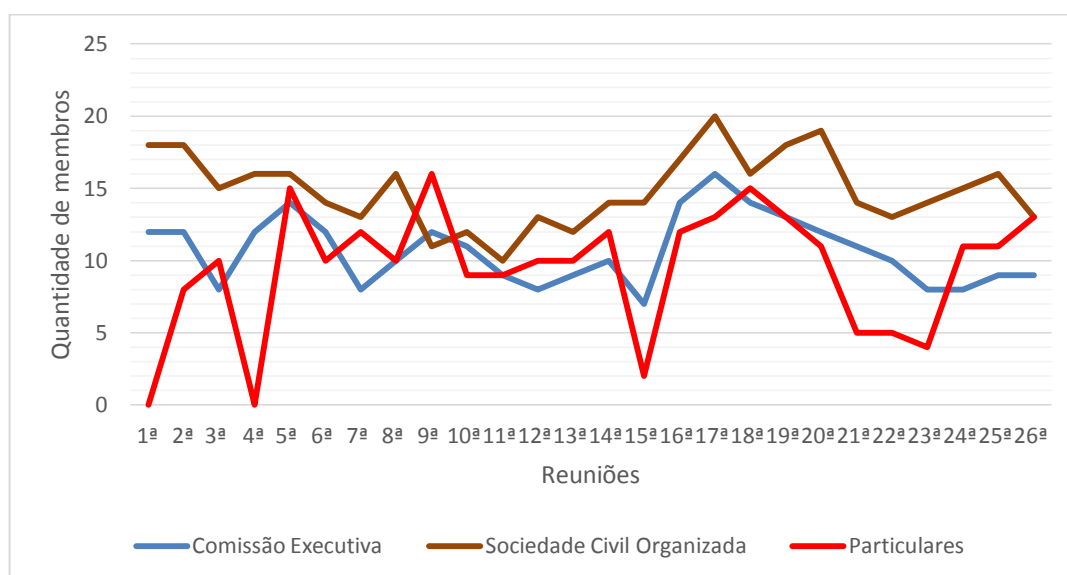


Gráfico 3 - Evolução da participação de particulares nas reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado

2.4.2 Temas discutidos nas reuniões

O processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP utilizou uma metodologia baseada em três pilares do ordenamento territorial: (1) mobilidade urbana, (2) uso do solo e

(3) preservação ambiental. Essas três frentes são de extrema importância quando se pretende uma ordenação territorial, ao que se refere ao planejamento urbano. Assim, de modo abrangente, podem abrigar em seus conteúdos uma infinidade de assuntos e abordagens, onde trarão uma visão mais aprofundada do município e subsidiarão futuras decisões.

Esta metodologia foi implementada a fim de facilitar a identificação das características do município, assim como as necessidades da cidade. Tomando como base tal método, os integrantes das reuniões do NGC discutiram diretrizes ligadas ao macrozoneamento, perímetro urbano, zoneamento municipal, zoneamento urbano, áreas de especial interesse e instrumentos da política urbana. Tais diretrizes não são escolhidas ao acaso, tendo em vista que apresentam respaldo no Estatuto da Cidade e são meios de se evidenciar “às reais necessidades do planejamento local” (SILVA, 2015, p. 69)

Ao analisar as atas das reuniões, foi possível elaborar o Gráfico 4 adiante, contendo uma representação do número de assuntos discutidos em cada reunião, de acordo com as atas:

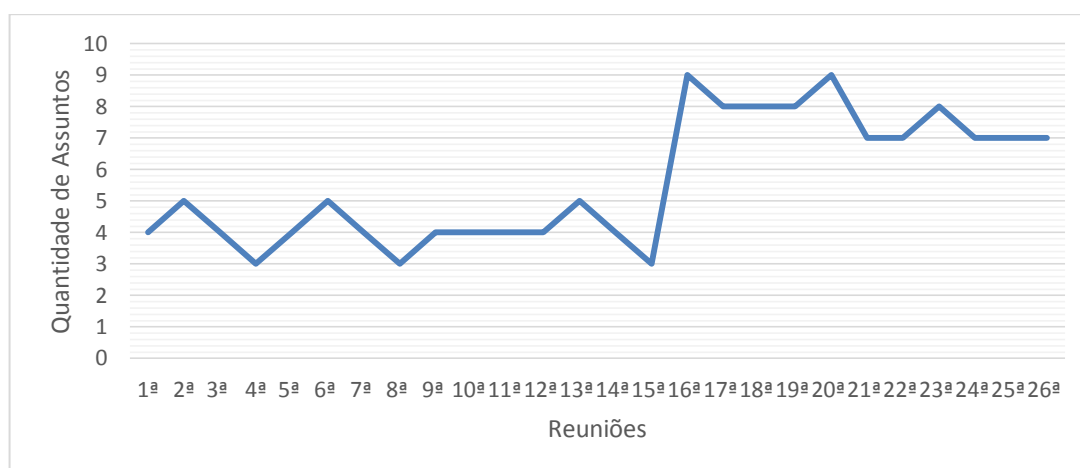


Gráfico 4 - Quantidade de Assuntos por reunião do Núcleo Gestor Compartilhado

Na reunião inicial foram realizadas apresentações da composição do NGC, seguido de seu regimento interno, as etapas do Plano Diretor Estratégico, calendário de suas reuniões, organograma, além da apresentação e discussão sobre o tema do macrozoneamento proposto. Nas outras reuniões, obtinha-se a aprovação da ata anterior, além de apresentações e discussões de temas pertinentes, com uma média de 5,5 assuntos. A partir da 16ª reunião houve um aumento no número de assuntos colocados para debate, tal como pode ser notado no gráfico acima.

CONCLUSÃO

A Constituição e o Estatuto da Cidade garantem aos cidadãos o direito de participar das discussões e decisões relacionadas a política urbana nos municípios brasileiros. Isso ocorre na chamada democracia participativa, presente em especial nas disposições legais aplicáveis ao planejamento urbano.

Essas disposições trazem os instrumentos de gestão democrática das cidades, como no caso dos Conselhos municipais. A presente pesquisa aborda uma forma de representação democrática, que é o chamado Núcleo Gestor Compartilhado. O NGC atual é uma espécie de melhoramento democrático do Núcleo Gestor anterior, que por intermédio da intervenção do Ministério Público estadual, em um inquérito civil, recomendou sua criação. O principal fundamento para essa recomendação foi o fato do processo de revisão do Plano Diretor, com o Núcleo anterior, não pôde ser considerado participativo, diante da composição diretamente ligada ao poder executivo do município de São Carlos-SP. Porém, o que se constatou foi certa ampliação para determinados setores da sociedade. A outra crítica do Ministério Público permanece, ou seja, a falta de ampla divulgação dos resultados das discussões do processo de revisão do plano diretor municipal, como pôde ser constatado na não disponibilização de todas as atas na página oficial do município, nem mesmo em outros meios de comunicação em massa disponíveis.

Este trabalho apresentou os fundamentos legais federais para sua criação, bem como os municipais quanto à constituição e devidas atribuições. Analisou-se seu primeiro ano de atuação (03 de março de 2015 a 22 de fevereiro de 2016), com acesso a todas as atas de reuniões desse período, no sentido de verificar a quantidade de participantes, os quais foram categorizados em Comissão Executiva, Sociedade Civil Organizada e “Particulares”; os assuntos colocados em pauta para discussão; e a participação da sociedade na discussão e decisão dos assuntos de interesse coletivo.

As análises das atas indicaram que os representantes da sociedade civil organizada compareceram sempre em número superior à Comissão Executiva do Núcleo Gestor. Em decorrência desse fato, a representatividade desse grupo foi superior aos demais. É importante destacar a adesão dos “particulares” nas reuniões, os quais apesar de não possuir poder de voto, estavam consideravelmente representados, participando, deste modo, das discussões colocadas em pauta.

Reconhece-se a importância do NGC para o exercício da democracia, como figura democrática representativa para discutir as políticas públicas urbanísticas em sede municipal, onde seus membros, integrantes de alguns segmentos da sociedade e do poder público, atuam

de forma um pouco mais avançada que a democracia representativa, aproximando-se, por conseguinte, da democracia participativa.

3. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALVES, P.; BESSA, G.A.; SOARES, B.R.; MELO, N.A. O Planejamento Urbano e sua aplicabilidade em pequenas cidades: estudo de caso do município de Santa Vitória – MG. In: **4ª Semana do Servidor Público e 5ª Semana Acadêmica da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia – MG, 2008. Disponível em: <http://www.geografiaememoria.ig.ufu.br/downloads/Beatriz_Ribeiro_Soares_O_PLANEJAMENTO_URBANO_E_SUA_APLICABILIDADE_EM_PEQUENAS.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2016.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, p. 216-24, jul. 1969.

BRAGA, R. **Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano**. 2001. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2016

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho de 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 Mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª ed. Brasília: Confea, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 fev. 2016.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2016.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

COSTA, C. W.; DUPAS, F. A.; PONS, N. A. D. Regulamentos de uso do solo e impactos ambientais: avaliação crítica do plano diretor participativo do município de São Carlos, SP. **Geociências (São Paulo)**, v. 31, n. 2, p. 143-157, 2012.

FREITAS, J.C. **Plano Diretor como instrumento da política urbana**. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/PLANO_DIRETOR_INSTR_POLITICA_URBANA.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2016.

GENZ, K. S. **O Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Political participation and urban management under the Statute of the City. **URBE - Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 7, n.1, p.122-135, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000100122&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO08>.

MEURER, F.; VIEIRA, G. F. **Plano Diretor para Municípios de Pequeno Porte: a experiência do plano diretor regional participativo da AMAVI**. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. Anais. Curitiba: Ambiens, 2010.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, 2006.

MOREIRA, P. N.B.; DANTAS, F.A.C.; MARTINS, C.R. Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do plano diretor participativo das cidades. *Revista Caminhos de Geografia*, v.16, n.55, set/2015, p. 174-185, Uberlândia, Minas Gerais – Brasil.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucional no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 21-40.

OLIVEIRA, C.M.; LOPES, D., COLENCI, P.L.; SOUSA, I.C.N. Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal. In: FIORILLO, C.A.P.; FERREIRA, R.M. (orgs.). **Direito Ambiental Contemporâneo**, São Paulo: Saraiva, 2015, p. 141-176.

REIS, F.W. Deliberação interesse e “sociedade civil”. In COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucional no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 63-92.

SABOYA, R. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia

Civil – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Renato_Saboya/publication/235436777_Concepo_de_um_sistema_de_suporte_elaborao_de_planos_diretores_participativos/links/0c96051d873ffbe607000000.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2016

SANTOS, T. P. M.; OLIVEIRA, E. A. A. Q.; RODRIGUES, M. S. Responsabilidade Social e Plano Diretor: um estudo da relação entre práticas e diretrizes. **Latin American Journal of Business Management**, v. 5, n. 2, jul-dez/2014, Taubaté, SP, Brasil.

SÃO CARLOS. **Plano Diretor Municipal de São Carlos**. Texto extraído do site oficial da Prefeitura Municipal de São Carlos/SP: Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/utilidade-publica/plano-diretor.html>>. Acessado em: 17 fev. 2016.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, [35ª ed.], 2012.

SILVA, N. O. O Plano Diretor como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades. **Revista FIDES**, v. 6, n. 1, 2015.

SILVA JÚNIOR, J. R.; PASSOS, L. A. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília, DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: **CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999. p. 237 - 247. Disponível em: < <http://www.ceap.br/material/MAT17062012114727.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2016.