

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE CIDADES

elaboração e revisão dos planos diretores do município de Belém, Pará, Brasil¹

Eduardo de Moraes Corrêa²
Centro Universitário FIBRA

Mário Vasconcellos Sobrinho³
Universidade Federal do Pará, e Universidade da Amazônia
mario.vasconcellos@unama.br

Resumo

O artigo discute a participação social na gestão de cidades. De forma particular, analisa a experiência da participação social nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores de 1993 e 2008 do município de Belém/PA. Toma como referência teórica o approach do direito à cidade. Trata-se de um resultado de uma pesquisa mais ampla sobre participação social, construção de cidades democráticas e o uso da tecnologia da informação para a promoção do direito à participação social na política urbana. Trata-se de uma pesquisa-ação com abordagem qualitativa. No caso deste artigo, que é parte da pesquisa mais ampla, utilizou-se a análise documental. A organização e o exame dos materiais coletados foram realizados pela técnica do mapeamento cognitivo. O artigo demonstra que no Brasil, a cidade de Belém despontou como vanguarda na questão da participação social no cotejo entre os processos de elaboração e revisão dos seus planos diretores, prevendo, em termos formais, a prática da democracia participativa. Não obstante os avanços verificados até 2008, verificou-se que na experiência iniciada em 2018 houve um retrocesso quanto à proporção da representação da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Palavras-chave: Gestão de Cidades. Participação Social. Gestão Urbana. Plano Diretor.

SOCIAL PARTICIPATION IN CITY MANAGEMENT

preparation and review of the master plans of the municipality of Belém, Pará, Brazil

Abstract

The paper debates social participation in city management. In particular, it analyzes the experience of social participation in the drafting and reviewing processes of the master plans for the municipality of Belém/PA in the years of 1993 and 2008. It uses the right to the city as the theoretical reference approach. The paper is an outcome of a broader research on social participation, building of democratic cities and the use of information technology to promote the right to social participation in urban politics. The research uses the method of action research under qualitative approach. In the case of this paper that is part of the broader research, it was used documentary analysis. Data organization and examination were carried out using the cognitive mapping technique. The paper demonstrates that in Brazil, the city of Belém emerged as a vanguard in the issue of social participation in the processes of elaboration and revision of its master plans. In formal terms, the plans foresee the practice of participatory democracy. The paper also shows que in spite of the progress made until 2008, there was a setback from the experience started in 2018 regarding the proportion of civil society representation in the Urban Development Council.

Keywords: City Management. Social Participation. Urban Management. Master Plan.

¹ A primeira versão deste artigo foi apresentada no X Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade (X CODS)

² Mestrando do Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), NUMA/UFPA; Professor do Centro Universitário FIBRA.

³ Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), NUMA/UFPA e do Programa de Pós-graduação em Administração (PPAD) da Universidade da Amazônia (UNAMA)



Esta obra está licenciada sob uma licença

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0).

P2P & INOVAÇÃO, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 244-259, set. 2020/fev. 2020.

1 INTRODUÇÃO

Um olhar atento sobre experiências de gestão de cidades pós Constituição Federal de 1988 e pós Lei n. 10.257/2001 permite a identificação de novas e antigas práticas relacionadas à participação social nas políticas urbanas municipais, no que se incluem os processos de elaboração e da revisão dos Planos Diretores.

O Plano Diretor, um dos mais importantes instrumentos jurídico-políticos de planejamento e desenvolvimento urbanos, apresenta princípios, diretrizes e instrumentos que orientam a produção da cidade, isto é, a política de desenvolvimento e expansão urbana. Por meio da gestão democrática e da construção de um pacto social, o Plano Diretor visa a realização do direito à cidade.

A concepção de direito à cidade tem origem na obra homônima de Lefèbvre (1968), consistindo em um direito coletivo à liberdade; à individualização e socialização; ao habitat e habitar; à obra (atividade participante) e à apropriação coletiva da cidade. Para Saule Júnior (2005), trata-se de um direito dos habitantes das cidades e povoados de terem participação na construção dos seus destinos.

O projeto político do desenvolvimento urbano em bases democráticas e sustentáveis depende da aplicação de modelos de planejamento e gestão que tenham como instrumento a participação social no acompanhamento de políticas públicas, em responsabilidade compartilhada com o Poder Público e o mercado. A participação social é conquista cidadã e direito de fazer parte dos processos históricos de construção democrática da cidade, que são naturalmente conflitivos, em virtude da heterogeneidade dos múltiplos atores sociais e de seus interesses.

A concretização da participação social perpassa por uma profunda reestruturação do Estado e, ainda, pela democratização das suas relações com a sociedade, o que pode ser favorecido pela institucionalização da participação, via instrumentos formais, consultivos e deliberativos. O exercício espontâneo da participação social requer preparação para a prática cidadã e a criação de espaços formais e informais adequados que, na esfera pública, promovam o diálogo e a deliberação coletiva com responsabilidade, igualdade e liberdade.

Tendo em vista o exposto, este artigo objetiva analisar a experiência da participação social nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores de 1993 e 2008 do município de Belém/PA, à luz da perspectiva teórica do direito à cidade. Visa-se responder ao seguinte questionamento: como ocorre a participação social nos processos de criação e revisão dos planos diretores do município de Belém/PA?

Este trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla, em desenvolvimento, na qual se discute em que medida a tecnologia da informação pode contribuir para a promoção do direito à participação social na política urbana.

Para alcançar o objetivo proposto, em termos metodológicos, a pesquisa apresenta abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo. Aplicam-se a técnica de pesquisa documental para levantamento de materiais teórico-conceituais e normativos. A organização e a análise dos materiais coletados foram realizadas pela técnica do mapeamento cognitivo.

O artigo está dividido em apenas duas seções além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção faz-se uma abordagem geral sobre os fundamentos da política urbana no ordenamento jurídico brasileiro. E na segunda seção, discute-se a experiência participativa do município de Belém (PA) na elaboração e na revisão dos seus planos diretores de 1993 e 2008. Na conclusão, além de apresentar os principais resultados desta parte da pesquisa, busca-se abrir uma agenda de possibilidades de estudos empíricos futuros.

2 A POLÍTICA URBANA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 inovou ao trazer um capítulo exclusivo que trata sobre a Política Urbana. Foi a primeira vez que uma Constituição nacional tratou sobre o tema, ainda que, de forma tímida, em apenas dois artigos. Saule Júnior e Uzzo (2010) mostram que, apesar de o início do debate sobre a reforma urbana datar da década de 1960, o golpe militar de 1964, seguido de um regime político autoritário, inviabilizou a implementação de tal agenda.

O tema ressurge já com maior intensidade durante a década de 1980 com bandeira erguida por movimentos sociais, que viviam um momento de ter maior creditação e impacto de suas ações. A sociedade civil passava a fazer parte das lutas urbanas por melhorias e reconhecimento de direitos. Habermas define a sociedade civil da seguinte forma:

[...] sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensamos e os transmitimos, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. (HABERMAS, 1997).

Nesse sentido, durante a Assembleia Geral Constituinte de 1987, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve papel protagonista e decisivo na luta que culminou com o capítulo sobre a Política Urbana. Saule Júnior e Uzzo (2010), enumeram diversas

organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades de profissionais, organizações não-governamentais e sindicatos que subscreveram a proposta de emenda popular encaminhada à Assembleia Geral Constituinte. Na proposta foram colhidas mais de 130 mil assinaturas (BRASIL, 1987), sendo a terceira emenda popular com maior participação de todo o processo constituinte.

Em que pese o esfacelamento dos vinte e três artigos propostos pela emenda popular, em grande parte causa por *lobbies* contra as causas sociais e a favor do uso e ocupação de cidades para atender os interesses do capital, a inclusão de um capítulo e seus dois artigos (182 e 183) no texto constitucional foi, sem dúvida, um grande avanço para as tratativas das questões urbanas no Brasil.

No contexto posterior à promulgação da Carta Magna, a questão urbana voltou aos debates políticos com maior ênfase em outubro de 1990, quando foi apresentado pelo Senador Pompeu de Sousa o Projeto de Lei n. 5.788, que tinha como objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. Após longo trâmite, o projeto foi sancionado na forma da Lei Federal n. 10.257 (BRASIL, 2001), apenas em 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Foram quase doze anos de resistências por parte dos mesmos setores que, à época da Assembleia Constituinte, conseguiram frear a aprovação na íntegra da emenda popular da reforma urbana.

Com a aprovação da Lei Federal n. 10.257/2001, o sistema jurídico brasileiro passou a ter mecanismos garantidores do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, como a garantia da função social da propriedade, da participação social na gestão urbana, da ordenação e controle do uso do solo, de regularização fundiária, dentre outros.

O Estatuto da Cidade passou a ser considerado uma lei geral que institui princípios do Direito Urbanístico brasileiro, bem como fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços (SILVA, 2018). De fato, o Estatuto da Cidade prevê que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Dentre as diretrizes do Estatuto da Cidade, duas se apresentam mais alinhadas com o presente trabalho.

Assim, a participação social desponta como forma de exercício de poder baseada na atuação da sociedade na gestão e na tomada de decisão sobre assuntos de interesse coletivo, em compartilhamento de responsabilidades com o Poder Público e o mercado. Pode-se dizer

que ela é uma forma de poder semidireta, por conta da aproximação dos representados aos seus representantes eleitos, porém sem desconsiderá-los.

A crise no sistema democrático representativo é identificada por uma sociedade desconectada das questões relativas ao processo de tomada de decisão, mas que elege seus políticos. Estes, por sua vez, tomam as decisões de forma centralizada e governam, tendo como único vínculo com a sociedade, o sistema eleitoral, conforme alega Gomes (2005).

É no sentido de combater esse distanciamento entre a esfera política e a civil que a democracia participativa consiste em uma das grandes possibilidades de emancipação e de transformação das desigualdades sociais (SANTOS; AVRITZER, 2003). Seu fortalecimento pode, inclusive, aumentar a confiança dos cidadãos na administração pública, tendo em vista o sentimento de pertencimento emanado quando se participa da tomada de decisão.

No entendimento de vários autores (SILVA, 2018; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009; BRANDÃO, 2009), dentre os principais instrumentos participativos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, destaca-se o Plano Diretor. Este é um plano geral, de grande impacto no planejamento municipal que guia, inclusive, a questão orçamentária do município, como o Plano Plurianual – PPA, e a Lei Orçamentária Anual – LOA, no que concerne as prioridades nele elencadas e apresenta uma ideia de planejamento urbano participativo, inclusivo e democrático.

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é obrigatório para cidades que se enquadrem em qualquer uma das seguintes condições: que possuam mais de 20.000 habitantes; que integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; que sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Desenvolvido após estudos multidisciplinares, o Plano Diretor sintetiza os objetivos e diretrizes a serem observadas durante um período de tempo pelo município na construção, produção e desenvolvimento do espaço urbano pautado em bases sustentáveis. Mais do que um documento estritamente técnico, é um processo sociopolítico, que busca alinhar direitos individuais e coletivos com o desenvolvimento urbano do território do município.

Outro ponto a se destacar na trajetória da política urbana brasileira foi a criação do Ministério das Cidades na gestão do ex-presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva

(2003 – 2011). Em 1º de janeiro de 2003 – primeiro dia de seu governo, o Presidente editou a Medida Provisória n. 103/2003, que posteriormente foi convertida na Lei n. 10.683, em 28 de maio de 2003, criando uma estrutura paradigmática em toda a América Latina, que assumiu a coordenação das políticas de habitação, saneamento, infraestrutura, planejamento urbano, ordenamento territorial e da política nacional de trânsito de forma integrada.

A criação do Conselho das Cidades, um órgão colegiado, de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução, foi um importante passo no sentido da participação da sociedade na formulação de políticas urbanas.

Ao longo dos anos, o Conselho das Cidades organizou cinco Conferências Nacionais das Cidades, das quais emanaram diversas resoluções para guiar a política urbana brasileira. Quanto à participação democrática na elaboração a revisão dos planos diretores municipais, a Resolução n. 25 do Conselho das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), ratificou que deve ser seguido um processo participativo em toda as suas fases, desde a elaboração até a definição dos mecanismos de tomada de decisão, nos termos do parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

249

Naquele contexto, assumiu-se que a participação social no processo de criação e revisão do Plano Diretor seria condição de legalidade e legitimidade das decisões políticas tomadas. Lamentavelmente o Ministério das Cidades foi extinto no início de 2019 pelo atual presidente da República. Brandão (2018), aponta como justificativa de sua extinção a ideia de despolitizar e desburocratizar o trâmite econômico-financeiro, mediante o repasse de recursos diretamente aos municípios. Desta forma, o atual governo teria fechado os olhos para a importância da dialogicidade utilizada pelo extinto Ministério na política urbana no Brasil.

Tratar questão tão complexa de forma tão simplória, resumindo-a a apenas troca de interesses intrapartidários entre as três esferas do Poder Executivo, coloca em risco a extensa agenda construída ao longo dos dezesseis anos de existência do Ministério das Cidades, que resultaram em diversas conquistas sociais, políticas e urbanas.

Desde janeiro de 2019, a estrutura do Ministério das Cidades passou a integrar o Ministério do Desenvolvimento Regional, porém, sem o mesmo orçamento e aparato técnico de antes, não deve conseguir continuar cumprindo com todos os objetivos de sua criação. Neste cenário, os municípios ganham papel ainda mais determinante na manutenção das conquistas sociais obtidas a partir da década de 1980. Fortalecer os processos participativos na gestão urbana, em especial na edição ou na revisão dos planos diretores municipais, torna-

se imprescindível à realização de direitos humanos assegurados por normas nacionais e internacionais das quais o Brasil é signatário.

3 O MUNICÍPIO DE BELÉM/PA, SEUS PLANOS DIRETORES E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO URBANA

O município de Belém, capital do Estado do Pará, está localizado na região Norte do país e possui uma área de 1.059,458 km². Fundada em 1616, teve importante papel na defesa militar do interior da região amazônica devido a construção do Forte do Castelo, na foz do Rio Guamá. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019), em 2018 a população de Belém foi estimada em 1.485.732 pessoas.

O município é composto por uma porção continental, que corresponde a 34,36% de sua área, e uma porção insular, correspondente a 65,64% de seu território total (BELÉM, 2019). A partir da segunda metade do século XIX, marcada pela extração do látex, a capital paraense despontou como grande geradora de riquezas por conta da exportação da borracha para a Europa.

Nesta época, a cidade recebeu uma série de melhoramentos urbanos. Entre os anos de 1897 e 1912 Belém foi administrada pelo intendente Antônio Lemos, que promoveu uma renovação tanto estética, quanto da higiene da cidade. Destacam-se as obras na área portuária, a implantação da rede de abastecimento d'água, pavimentação e arborização das ruas e a criação do plano de vias e parques, que estabeleceu o ordenamento de inúmeros bairros. Em 1898 foi criado o Código de Posturas do Município de Belém, que tinha o objetivo de disciplinar as construções e a ação dos indivíduos no uso do espaço público (BELÉM, 2019).

Em 1973, Belém passou a ser o município sede da Região Metropolitana de Belém. Hodiernamente o território de Belém está conurbado ao do município limítrofe, Ananindeua. Em 1993, na gestão do ex-Prefeito Hélio Gueiros, foi publicado o primeiro Plano Diretor (BELÉM, 1993), que, curiosamente, tratava apenas da porção continental do município, deixando de lado o planejamento para a maior parte do território.

Em 2006, o ex-prefeito Duciomar Costa, através do Decreto Municipal n. 50.750/2006-PMB, criou um Núcleo Gestor e alavancou o início ao processo de revisão do Plano Diretor de 1993, que somente foi finalizado no ano de 2008, com a promulgação da Lei Municipal n. 8.655 de 30 de julho de 2008. No segundo semestre de 2018, na gestão do atual prefeito de Belém, Zenaldo Coutinho (PSDB), foram nomeados os membros do Conselho de

Desenvolvimento Urbano, que era previsto formalmente na norma municipal, porém sem instalação efetiva, dando início ao segundo processo de revisão do Plano Diretor de Belém.

A seguir, sem a intenção de esgotar o assunto, será apresentado de que forma se deu a participação social nos processos de criação e revisão dos planos diretores do município de Belém.

3.1 O PLANO DIRETOR DE 1993

A Lei Orgânica do Município de Belém - LOM, datada de 30 de março de 1990, atribuiu ao município, em seu artigo 37, inciso XIV, a competência de elaborar e instituir o plano diretor. Em um contexto favorável à reforma urbana, a LOM dedicou capítulo exclusivo ao tema da política urbana municipal, que inclusive continha dispositivo que prevê a promoção de audiências públicas com a sociedade civil organizada para colher subsídios à sua efetivação. A elaboração do Plano Diretor de Belém se dá em um contexto de ampliação a participação social. Azevedo (1997), aponta que os primeiros movimentos no sentido da promoção da participação social na elaboração do Plano Diretor de 1993 advieram do então vereador Arnaldo Jordy, quando organizou um Seminário com a engajamento de diversas entidades da sociedade civil, em 1991. O objetivo do seminário era promover um debate sobre a política urbana de Belém, qualificando e despertando o interesse da comunidade sobre o tema. A autora identifica que a experiência foi bastante positiva e destaca que ao final, foi criada a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), composta por trinta técnicos do poder público municipal, encarregados de produzir o anteprojeto da lei e viabilizar a participação popular no processo.

Naquela época, ficou definido que a participação social na elaboração do Plano Diretor se daria através do: (1) encaminhamento de sugestões por escrito à equipe técnica; (2) de seminários zonais; (3) e de seminários universais. Azevedo (1997) destaca que o expressivo número de 399 entidades participou dos debates para colher propostas e sugestões ao anteprojeto do primeiro Plano Diretor de Belém.

Após a finalização do texto do anteprojeto, deveria ter ocorrido a apresentação e a discussão coletiva da proposta, porém, por força do artigo 250, segundo o qual o Plano Diretor deveria ser apresentado até o dia 31 de dezembro de 1991, tais etapas foram suprimidas e, assim, o projeto encaminhado diretamente para a Câmara Municipal de Belém - CMB. Em virtude de pressões populares, a CMB realizou oito audiências públicas em

diversos bairros e distritos da cidade, que culminaram com um seminário final sobre o anteprojeto do plano diretor.

Criado pela LOM, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – CONDUMA possuía estrutura paritária, composto por sete representantes da sociedade civil organizada e sete representantes do Poder Público, foi incorporado ao texto final do Plano Diretor, a Lei Municipal 7.603, de 13 de janeiro de 1993 - PD/93. A cidade passava a ter, então, a previsão de um órgão deliberativo com a participação da sociedade civil organizada, com a obrigação de orientar a política municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente, compatibilizando o desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental.

3.2 O PLANO DIRETOR DE 2008

Com o advento do Estatuto da Cidade e a consequente necessidade de revisão dos planos diretores pelo menos a cada 10 anos, em março de 2016 o ex-prefeito de Belém, Duciomar Costa (PTB), criou através do Decreto Municipal n. 50.750/2006-PMB uma estrutura assemelhada ao CONDUMA, que foi denominada de Núcleo Gestor - NG.

Ao elencar as considerações que levaram à edição de tal ato administrativo, desponta a que considera a revisão do PD como oportunidade de ampliação da participação da sociedade nas discussões com o poder público. Desta forma, o NG, passou a fazer as vezes de um Conselho, com atribuições e competências sobrepostas.

Devido à proposta do presente trabalho, não se aprofundará a discussão sobre a legalidade do ato administrativo no que diz respeito ao afastamento do Conselho criado pela LOM e incluído no Plano Diretor de 1993. Dessa forma, somente será analisada a sua estrutura e a sua atuação ao tempo do processo de revisão do Plano Diretor.

Não há norma jurídica que determine a proporção na distribuição de vagas nos conselhos, entretanto, após a 2ª Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em 2005, foi produzido um documento com as suas Resoluções (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), que continha as “Diretrizes Gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, dentre as quais a de n. 25, que a seguir é transcrita:

[25] Os Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, a serem criados, **serão deliberativos e compostos por 40% de representantes do Poder Público e 60% da Sociedade Civil.** Será assegurada a representação de diferentes segmentos sociais, garantindo as questões de gênero, raça/etnia, idade, sexualidades e pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Serão asseguradas as condições de funcionamento com orçamentos previsto em Lei para garantir a implementação, controle e fiscalização da política de desenvolvimento urbano. Apoio financeiro para

viabilizar a participação dos conselheiros dos segmentos Movimentos Populares, ONGs e trabalhadores.” (grifo nosso).

E foi sob esta égide que o NG foi constituído. Pela primeira vez o município de Belém passava a contar com uma estrutura voltada para o planejamento urbano não-paritária, com maior proporção de representantes da sociedade civil. O NG era constituído por um representante do poder executivo federal, um do poder executivo estadual, quatro do poder executivo municipal e dois representantes do poder legislativo municipal, totalizando oito assentos.

Enquanto que a sociedade civil tinha três membros representativos da classe de trabalhadores, três membros representativos da classe patronal, três membros que congregam as entidades comunitárias e entidades eclesásticas e três membros das comunidades científicas, as comunidades tecnológicas e os conselhos regionais de classe, em um total de doze assentos.

O processo de revisão foi dividido em duas etapas. Na primeira, que pode ser definida como etapa interna, houve a realização de estudos, diagnósticos e seminários sob a coordenação pela Equipe Técnica da Revisão do PD. O produto desta fase foi o texto base do novo PD.

253

A segunda etapa realizou o processo de discussão do texto base com a sociedade. Em um primeiro momento, foi feita a apresentação a discussão do texto ao Núcleo Gestor, para, então, dar início às Audiências Públicas Temáticas. Em um total de três, foram divididas em: (1) desenvolvimento socioeconômico; (2) habitação e saneamento ambiental; e (3) infraestrutura, mobilidade e acessibilidade.

As audiências ocorreram nos dias 20, 25 e 27 de julho de 2006. Vale ressaltar que o mês de julho é considerado auge do verão amazônico, além de mês de férias escolares. Com uma média de 126 presentes em cada audiência pública, resta a indagação de que se, caso fossem realizadas em outro período do ano, haveria maior frequência e participação da sociedade belenense (BELÉM, 2006a).

Durante o mês de setembro de 2006, foram realizadas mais oito audiências públicas nos distritos administrativos de Belém, que resultaram na eleição dos delegados de cada distrito bem como na sistematização das reivindicações apresentadas nos grupos de trabalho. O processo todo culminou com a audiência pública realizada em 6 de outubro de 2006, com a síntese de toda as propostas coletadas durante as demais audiências públicas (BELÉM, 2006b).

O novo Plano Diretor Municipal de Belém, promulgado através Lei Municipal n. 8.655, de 30 de julho de 2008, passou a prever, pela primeira vez, a existência de um conselho com a temática exclusivamente urbana, o Conselho de Desenvolvimento Urbano, que dependeria, assim como o CONDUMA, de norma municipal que regulamentaria a sua composição e o seu funcionamento.

3.3 O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2008

Pode-se afirmar que o processo de revisão do Plano Diretor de Belém teve início com a promulgação da Lei Municipal n. 9.313, de 31 de julho de 2017, que regulamentou o artigo 199 da Lei Municipal n. 8.655, de 30 de junho de 2008, o PD atualmente vigente em Belém/PA. O referido artigo define as atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CDU e que, até então, passados 24 anos desde a idealização de um Conselho com a participação da sociedade, ainda no Plano Diretor de 1993, não havia sido regulamentado.

De composição paritária, sendo nove assentos para o poder público e nove assentos para os segmentos da sociedade civil organizada, restava então a realização do processo eleitoral para seleção dos membros da sociedade civil.

Em 19 de junho de 2018, o Decreto Municipal n. 91.461 foi responsável pela instituição da comissão eleitoral, que a partir de então conduziria o processo de eleição dos membros da sociedade civil que comporiam CDU. O edital com a convocação para eleição do CDU foi publicado no dia 10 de julho de 2018, abrindo prazo para inscrições das representações da sociedade civil organizada, para o preenchimento das nove vagas.

Entretanto, após provocação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Pará, por meio da sua Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano, o Ministério Público do Estado do Pará expediu a Recomendação n. 004/2018 - MP - 3º PJ/MA/PC/HU, no sentido de abrir “novo prazo para impugnação e participação democrática, em razão de ter sido publicado no mês de férias, com período de no mínimo 30 dias, garantindo a divulgação ampla”, que fosse realizada nova reunião de trabalho para debate da minuta do edital, e, especialmente, para reformulação de itens polêmicos contidos no edital.

Tais itens limitavam de sobremaneira a participação da sociedade civil na eleição. A exigência de apresentação de documentação incompatível com a natureza informal de alguns movimentos sociais limitaria a participação social. Além disso, segundo o edital, caso nenhuma candidatura fosse deferida pela comissão organizadora, o próprio Poder Executivo

Municipal poderia fazer a indicação de outra associação para a categoria “Movimentos Sociais e Populares”.

Outro ponto levantado pelo MPPA foi o de o Edital ter sido lançado durante o mês de julho, no qual historicamente a cidade se esvazia dado o período de férias escolares, o que trouxe menor divulgação do importante momento que a cidade de Belém estava passando de definição de seu planejamento urbano. Novamente se repetiu o que ocorreu nas audiências públicas do processo de revisão do PD/93.

Em 3 de agosto de 2018, a Comissão Eleitoral resolveu considerar e adotar as recomendações do MPPA, publicando a Retificação do Edital da Eleição (CE/CDU, 2018), remarcando sua data para os dias 17 e 18 de outubro de 2018. Após a apuração da votação, seu resultado foi homologado no dia 22 de outubro de 2018, tendo seus membros sido nomeados através do Decreto Municipal n. 92.379, de 12 de novembro de 2018.

A primeira reunião do CDU ocorreu no dia 4 de dezembro de 2018 e desde então ocorreram quatro reuniões ordinárias e nove reuniões extraordinárias. O propósito dessas reuniões, inicialmente, é de definir qual o cronograma, a estratégia e a metodologia utilizada na revisão do plano diretor. A apresentação da metodologia a ser utilizada na revisão do plano diretor será ocorrerá na reunião ordinária de 6 de agosto de 2019.

O processo de revisão do Plano Diretor, bem como seu site, foi oficialmente lançado no dia 27 de junho de 2019, em reunião pública no auditório da Universidade da Amazônia. Houve a apresentação de palestras e depois a exposição, por parte da coordenação da Equipe Técnica, das seis etapas do processo, quais sejam: (1) fase preparatória (instalação do CDU, da Equipe Técnica e das Comissões Temáticas; (2) estudos e pesquisas; (3) estudos e avaliação do plano diretor; (4) aprovação das proposições; (5) elaboração do projeto de lei; (6) encaminhamento para a Câmara Municipal de Belém.

4 CONCLUSÃO

A participação social nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores do município de Belém sempre foi ponto de destaque. Gomes, Sá e Cruz (2007) destacam que o Plano Diretor de Belém de 1993 foi reconhecido pela imprensa e por organizações governamentais e não governamentais como um dos mais avançados do país, em grande parte pelo tratamento da democratização da gestão urbana.

Impulsionado pela Lei Orgânica do Município e encartado com instrumentos e estruturas que proporcionavam a participação da sociedade na gestão da cidade, o Plano

Diretor de 1993, em um contexto da ausência do Estatuto da Cidade, verificou-se que, ainda que com algumas limitações, desde a sua elaboração a sociedade belenense foi ouvida, seja por envio de sugestões, seja através das inúmeras audiências públicas realizadas. Ainda quando houve a transposição de umas das etapas estabelecidas, graças à pressão popular, foi reconhecido o direito à participação.

Sem dúvida foi durante a revisão do Plano Diretor de 1993 que a cidade de Belém vivenciou o apogeu da participação social na questão da gestão urbana, ao criar uma estrutura assemelhada a um conselho que possuía maioria proporcional ao segmento da sociedade civil. Essa proporção é salutar para o fortalecimento e o encaminhamento das contribuições da sociedade civil, tendo em vista a composição e os interesses serem heterogêneos.

Entretanto, para a revisão do Plano Diretor de 2008, Belém vive um retrocesso no tocante à proporção da participação da sociedade civil. Em que pese após 24 anos o Conselho de Desenvolvimento Urbano ter sido enfim regulamentado, houve a opção do gestor público municipal pela composição paritária entre os dezoito assentos do CDU.

Isso acrescenta um nível de dificuldade para se chegar a um consenso entre os segmentos da sociedade civil organizada, ao contrário do segmento representativo do Poder Público, que já possui uma unidade de pensamentos e que teria, em tese, maior facilidade na aprovação de suas pautas.

Uma tentativa de minimizar os efeitos da heterogeneidade dos interesses, estabelecer um diálogo e, ao mesmo tempo, pressionar o Poder Público a considerar, por mais antagônica que seja, a opinião da sociedade nas questões discutidas, seria a implementação de instrumentos de debate, utilizando-se da internet com vistas ao aprimoramento das discussões que já acontecem interna e presencialmente no âmbito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

A tecnologia da informação aplicada para o exercício da democracia pode permitir uma maior aproximação entre o poder público e o cidadão, além de estimular a participação e a cooperação espontânea de múltiplos atores sociais nos processos decisórios que afetam o interesse coletivo.

Verifica-se que, dentre os principais fatores positivos encontrados na participação eletrônica, destaca-se o da interatividade, devido a possibilidade da sua produção ser atemporal, ou seja, não precisar ser realizada exatamente no momento da discussão, além do fato de que as informações não possuem filtros nem controles, dado o livre fluxo vislumbrado na internet sejam os que se destacam. Dessa forma, segmentos da sociedade por vezes

excluídos ou minoritários podem se expressar da mesma forma que parcelas dominantes da sociedade, ampliando o debate democrático.

Já os fatores negativos preponderantes, e que podem fazer com que haja menor engajamento da sociedade na participação eletrônica da vida política, perpassam pela acentuada exclusão digital no Brasil, o que poderia contribuir para mais um processo de elitização e segregação do acesso à tomada de decisão, sendo dominado por poucos e, desta forma, reproduzindo o atual sistema político-democrático-representativo.

Nesse sentido, um dos autores do presente trabalho realiza pesquisa utilizando um site⁴ criado para ser o produto de sua dissertação de mestrado, no qual a sociedade pode contribuir, através da edição colaborativa do atual plano diretor, em uma ferramenta online que proporciona ampliar a participação no processo.

Durante o atual processo de revisão, a população de Belém deve se empenhar para garantir que no próximo texto legal haja o reconhecimento da importância e a ampliação da participação para a proporção outrora vigente, de modo que não aconteçam mais retrocessos com relação às conquistas, para que se garanta justiça social para todos.

⁴ Portal Participe! Disponível em: <https://participe.info>. Acesso em: 01 ago. 2019.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Neide Suely Cunha de. **Plano diretor de Belém e participação popular**. 1997. Monografia (Especialização em Política Científica e Tecnológica para a Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1997. p. 41.
- BELÉM. **Lei Municipal n. 7.603, de 13 de janeiro de 1993**. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/n_urban_p/pdu_belem.pdf. Acesso em: 01 ago. 2019.
- BELÉM. **Processo de Revisão**. 2006a. Disponível em: <http://belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/procrevisao.php>. Acesso em: 02 ago. 2019.
- BELÉM. **Audiência Pública DAICO**. 2006b. Disponível em: http://belem.pa.gov.br/planodiretor/Audiencia_territorialdaico/Sistematizacao/sistematizacaoadaico.pdf. Acesso em: 03 ago. 2019.
- BELÉM. **Anuário Estatístico do Município de Belém**. Disponível em: <http://anuario.belem.pa.gov.br/index.php/demografia-2>. Acesso em: 01 jul 2019.
- BRANDÃO, José de Souza. A extinção do Ministério das Cidades: um equívoco técnico e político. Opinião. **Diário de Pernambuco**. 08 nov. 2018. Disponível em: <https://www.diariodopernambuco.com.br/app/noticia/opiniao/2018/11/08/3447690/a-extincao-do-ministerio-das-cidades-um-equivoco-tecnico-e-politico.shtml>. Acesso em: 02 jul 2019.
- BRANDÃO, Eduardo. Desafios do novo Plano Diretor de Belém (PA) e a região insular do município. In: VASCONCELLOS, M.; ROCHA, G.; LADISLAU, E. (org). **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2009.
- BRASIL. **Emenda Popular n. PE 63 de 1987**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>. Acesso em: 03 de jul 2019, p. 61.
- BRASIL. **Lei Federal nº. 10.257/2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.
- COMISSÃO ELEITORAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CE/CDU. **Retificação do Edital n. 001/2018**. Disponível em: http://ww4.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/DOM-13567-Retificacao-Edital-001_2018-Eleicao-CDU-em-03_08_2018.pdf. Acesso em: 1 ago. 2019.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; SÁ, Maria Elvira Rocha de; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Planos Diretores no Brasil: notas sobre Rio de Janeiro e Belém. In: COCCO, Giuseppe et al. **Gestão local e políticas públicas na Amazônia**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007. p. 137.
- GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. 2005. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 04 ago. 2019.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, v. 2, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997, p. 199.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [**Panorama do município de Belém**]. Rio de Janeiro: IBGE ©2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso em: 01 de ago. 2019.

LEFÈBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Barcelona: Ediciones Península, 1968.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução n. 25, de 18 de março de 2005**. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *in*: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (editoras). **Cidades para tod@s**: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago: Habitat International Coalition (HIC), 2010, p. 259-270. Disponível em: <https://www.amigosdanatureza.org.br/biblioteca/livros/bd82cec7bb5801f49c7206a8a0892c/2d5278b057566a696ccff8d31ae5895b/MTM2>.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

VASCONCELLOS, M.; VASCONCELLOS, A. M. A.; SOUZA, C. A. Participação e governança urbana. *In*: VASCONCELLOS, M.; ROCHA, G.; LADISLAU, E. (org). **O desafio político da sustentabilidade urbana**: gestão socioambiental de Belém. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2009.