

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS**

**DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
UMA ANÁLISE DO PROCESSO PARTICIPATIVO DO PLANO DIRETOR
DA CIDADE DE GUARULHOS – SP (2011-2019)**

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

2022

RODRIGO SOUZA SANTOS

**DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
UMA ANÁLISE DO PROCESSO PARTICIPATIVO DO PLANO DIRETOR
DA CIDADE DE GUARULHOS - SP (2011-2019)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientação Prof.^a. Dra. Cintia Elisa de Castro Marino

Santos, Rodrigo Souza.

Direito à cidade e participação social: uma análise do processo participativo do plano diretor da cidade de Guarulhos - SP (2011-2019). / Rodrigo Souza Santos. 2022.

192 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2022.

Orientador (a): Prof^a. Dr^a. Cintia Elisa de Castro Marino.

1. Processo participativo. 2. Participação social. 3. Plano diretor. 4. Democracia participativa. 5. Guarulhos. 6. Instrumentos urbanísticos.

I. Marino, Cintia Elisa de Castro. II. Título.

CDU 34

**DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
UMA ANÁLISE DO PROCESSO PARTICIPATIVO DO PLANO DIRETOR DA CIDADE
DE GUARULHOS – SP (2011-2019)**

Por

RODRIGO SOUZA SANTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, sendo a banca examinadora formada por:

Prof. Dra. Thaisa Leal da Silva (ATITUS Campus Passo Fundo)

Prof. Dra. Cintia Elisa de Castro Marino – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

São Paulo, 14 de dezembro de 2022.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste sonho, em especial, minha família a quem externalizo todo o meu amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Durante a trajetória para a realização deste sonho, onde se foi necessário muita dedicação, empenho, estudo e comprometimento, algumas pessoas foram extremamente essenciais, para que, neste dia, eu pudesse obter o resultado final. Desta forma, através de singelas palavras, porém extremamente sinceras e verdadeiras, busco aqui homenagear a tais, externando aquilo que se encontra estampado nos mais recônditos sentimentos da alma. Primeiramente, agradeço a Deus, o autor e consumidor da minha fé; meu pai, amigo, consolador e ajudador, pois sem ti não haveria quaisquer condições de me tornar a pessoa que sou. Glória ao seu nome eternamente. Agradeço aos meus pais Neilson e Edinalva por sempre me ensinarem o caminho da retidão, da justiça e da igualdade, bem como por estarem comigo nos momentos mais difíceis da minha vida, me ajudando, orando e apoiando as minhas decisões. Ao meu irmão e amigo Robson juntamente com minha cunhada Ingrid, sobrinhos Isabella e Rafael, por me amarem e, por diversas vezes, compreenderem minha ausência por um sonho vivo em minha alma; amo vocês hoje, agora, eternamente e até o fim. À minha querida e amada esposa Karoline que, desde o momento da seleção ao ingresso desta fase, celebrou, vibrou e orou para que o sonho se realizasse. Agradeço a você meu amor, que nos primeiros meses de nosso casamento, exerceu grande compreensão, sendo privada em muitos momentos da minha companhia e atenção, demonstrando profundo apoio, e, ainda, me estimulando nos momentos mais difíceis. Minha gratidão especial à dra. Cintia Elisa de Castro Marino, minha orientadora, pulso de ferro e um coração que não cabe no peito, por me conduzir na realização deste sonho; agradeço a sua amizade e profissionalismo. Ao meu amigo e mentor Dr. César Samsoniuk juntamente com sua família, pela amizade, cumplicidade e toda parceria. Vocês me inspiram! Por fim, agradeço a toda a gestão da Prefeitura Municipal de Guarulhos, na pessoa do Exmo. Sr. Prefeito – Gustavo Henric Costa – GUTI -, em especial a servidora Arquiteta Katia Tani, por todo auxílio, me atendendo por diversas vezes fora do horário comercial para que pudéssemos concretizar este trabalho. De forma geral, a todos vocês só me resta dizer: Obrigado!

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar o direito a democracia participativa, garantido constitucionalmente na Carta Magna de 1988 e imposto no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, em especial na revisão do plano diretor da cidade de Guarulhos – SP (2011-2019). Para tanto, buscaremos produzir uma síntese do cenário da participação social a qual deve ser trabalhada na elaboração e revisão do Plano Diretor Municipal, conceituando a partir das bases teórico-referenciais deste instrumento de planejamento e sua aplicação, bem como examinaremos de que forma a democracia participativa, a qual é direito constitucional garantido e foi imposto como condição obrigatória nos Planos Diretores, tem ganhado contornos práticos no cotidiano urbano. Por fim, analisaremos o grau de poder que os cidadãos tiveram na revisão do Plano Diretor Participativo de Guarulhos - SP, a partir da formulação desenvolvida por Arnstein (2002) e por Souza (2010), bem como analisaremos alguns dos instrumentos urbanísticos de ordenamento territorial pactuados no Plano Diretor Municipal de Guarulhos, os quais promovem a função social da propriedade e proporcionam cidades mais justas para todos.

Palavras-chave: Processo participativo, participação social, Plano Diretor, democracia participativa, Guarulhos, instrumentos urbanísticos, função social da propriedade.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the right to participatory democracy, constitutionally guaranteed in the Magna Carta of 1988 and imposed the federal statute - federal law nº 10.257/2019, for this purpose, we will try to carry out a synthesis of the scenario of social participation which must be used in the preparation and reviewing of the Municipal Master Plan, conceptualizing the theoretical-referential bases this planning instrument and application, as well as examining how democracy participation, which is guaranteed constitutional right also imposed as mandatory condition in Master Planed, has gained a significant and strong evidence in urban lives. Finally, we will analyze the level of power that citizens had in the revision of the Participatory Master Plan of Guarulhos – SP based on the formulation developed by Arnstein (2002) and by Souza, as well as analyzing some of the urban instruments of territorial ordering agreed in the Guarulhos Municipal Master Plan, promoting social function of property and a fair cities for all.

Keywords: Participatory process, social participation, Master Plan, participatory democracy, Guarulhos, urban instruments, social function of property.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fase de Preparação.....	30
Figura 2 - Leitura da Cidade.....	33
Figura 5 - Incremento Populacional por Faixa Etária.....	47
Figura 6: Mapa da taxa de crescimento populacional entre 2000 e 2010	49
Figura 7: mapa do incremento populacional entre 2000 e 2010.....	51
Figura 8 - Processo de Planejamento - Plano Diretor De Guarulhos - SP	59
Figura 14 - Foto das oficinas de avaliação	77
Figura 17 - 5ª Conferência da Cidade – Público presente à cerimônia de abertura .	99
Figura 18 – 5ª Conferência da Cidade – Mesa de autoridades	99
Figura 19 - Participantes da Audiência Pública	111
Figura 20 - Divulgação Audiência Pública Devolutiva	123
Figura 22 - Macrozoneamento definido pela lei nº 6.055/04 - revisado com nova proposta aprovada pela lei nº 7.730/19	137
Figura 23 - Mapa Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas	139
Figura 24 - Principais problemáticas relacionadas ao saneamento ambiental	142
Figura 25 - Áreas prioritárias de estruturação urbana - áreas servidas por meios de transporte	144
Figura 26 - Áreas prioritárias de desenvolvimento urbano com enfoque no desenvolvimento econômico	147
Figura 27 - Mapa de demarcação da ZEIS-I.....	163
Figura 28- Mapa de demarcação da ZEIS-2.....	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Acréscimo Populacional.....	45
Tabela 2 - RMSP - População total 2000, 2010 e taxa geométrica de crescimento anual da população, 2000 e 2010	52
Tabela 3 - Eixos estratégicos propostos pelo PDDUES - 2004	57
Tabela 4 - Composição dos Membros da Sociedade Civil do CMDU	62
Tabela 5 - Estratégias de Comunicação	73
Tabela 6 - Pauta das oficinas de avaliação	76
Tabela 7 - Oficina de Trabalho - Propostas e Correções.....	79
Tabela 9- Propostas e manifestações de consolidação dos Cenários Futuros.....	95
Tabela 10 - Dez propostas prioritárias ao Ministério das Cidades para a política de Desenvolvimento urbano.....	100
Tabela 12 - Quinze propostas aprovadas como prioridade para a Política de Desenvolvimento Urbano Municipal no período 2014-2016.....	102
Tabela 13 – Propostas aprovadas como prioridade para a política de desenvolvimento urbano	104
Tabela 16 - Membros da sociedade civil do CPMU	112
Tabela 17 - Oficinas participativas para a construção do pacto e projeto de lei	117
Tabela 18 - Reuniões pré-audiência pública.....	119

Tabela 19 - Análise de participação as reuniões pré-audiência.....	119
Tabela 20 - Objetivos do Saneamento Ambiental no PDMG	142
Tabela 21 - Projetos Urbanos Especiais das áreas prioritárias de urbanização	145
Tabela 22 - Exigências para listagem dos imóveis do PEUC	152
Tabela 23 - Prazos para adequação do aproveitamento do imóvel	153
Tabela 24 - Objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS	159
Tabela 25 - Classificação das ZEIS	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etapas da construção participativa do Plano Diretor	28
Quadro 2 - deveres do sistema de acompanhamento processual e instrumentos de gestão democrática	38
Quadro 3 - Escada de participação popular	42
Quadro 4 - Etapas de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social.....	61
Quadro 5 - Composição dos Membros do CMDU	64
Quadro 6 - Programação do evento de lançamento da revisão do PDDUES	67
Quadro 7 - Reuniões de Planejamento de metodologia	68
Quadro 8 - Atores a serem mobilizados para a revisão do PDDUES.....	71
Quadro 9 - Atividades participativas da Etapa 2.....	82
Quadro 10 - Programação das oficinas	88
Quadro 11 - Programação Ciclo de Palestras	92
Quadro 12 - Trinta propostas Municipais eleitas para a Etapa Estadual da Conferência das Cidades (divididas pelas Salas Temáticas)	101
Quadro 13 - Oficinas Participativas	105
Quadro 14 - Questões-Problemas das oficinas participativas territoriais	108
Quadro 15 - Plano Diretor Municipal de Guarulhos	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Preservação Ambiental

APP – Área de Preservação Permanente

CA - Comissão de Acompanhamento

CAA – Coordenadoria dos Assuntos Aeroportuários

CCJLP - Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Legislação Participativa

CEOT/CEMAT - Carta Europeia de Ordenação do Território

CG - Coordenação Geral

CMDU - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CME - Centro Municipal de Educação

COMDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades

DOM – Diário Oficial do Município

EIV – Estudo de impacto de vizinhança

FBFF - Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza

FMDU - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

GT – Grupo de Trabalho

GTI - Grupo de Trabalho Intersecretarias

GTP - Grupo de Trabalho Permanente

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP - Habitação de Mercado Popular

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS – Imposto Sobre Serviço

ONG – Organização Não Governamental

PDDUES - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social

PDE – Plano Diretor Estratégico

PDMG – Plano Diretor do Município de Guarulhos

PDP – Plano Diretor Participativo

PDUI/RMSP - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo

PEUC - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória

PL – Projeto de Lei

PMG – Prefeitura Municipal de Guarulhos

PNPS - Política Nacional de Participação Social

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SC – Secretaria de Cultura

SDAS – Sec. de Desenvolvimento e Assistência Social

SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico

SDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SE – Secretaria de Educação

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SH – Secretaria de Habitação

SJ – Secretaria da Justiça

SM – Secretaria de Meio Ambiente

SNDU - Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SO – Secretaria de Obras

SS – Secretaria de Saúde

SSP – Secretaria de Serviços Públicos

STF - Supremo Tribunal Federal

STT – Secretaria de Transporte e Trânsito

TEE - Transição da Estrutura Etária

TVO - Termo de Verificação de Obras

UBS – Unidade Básica de Saúde

UPR - Unidade de Planejamento Regional

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

INTRODUÇÃO	16
1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA	19
1.1 ETAPAS DE CRIAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO	26
1.2 NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO	39
2. O CASO – REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS - SP	44
2.1. A PRIMEIRA TENTATIVA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO – 2011/2012	57
2.1.1. A CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR	62
2.1.2. PREPARAÇÃO DO PROCESSO.....	65
2.1.3 LANÇAMENTO, DIVULGAÇÃO E CAPACITAÇÃO.....	80
2.1.4. LEITURA TÉCNICA E COMUNITÁRIA.....	81
2.1.5. FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA	91
2.1.6. CONSTRUÇÃO DO PACTO E DO PROJETO DE LEI.....	96
2.2. A SEGUNDA TENTATIVA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE 2015 E AS CONFERÊNCIAS DA CIDADE DE 2013 E 2016.	97
2.2.1. A CONFERÊNCIAS DA CIDADE DE 2013 E 2016	97
2.2.2. REVISÃO DO PDDUES DE 2015.....	104
2.3 A TERCEIRA TENTATIVA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE GUARULHOS – 2017/2019	111
2.3.1 CONSTRUÇÃO DO PACTO E PROJETO DE LEI	115
2.3.2. DISCUSSÃO NA CÂMARA PARA APROVAÇÃO	124
3. O DIREITO À CIDADE E A CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES	130
3.1. DA ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO	135
3.2. DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	148
3.3. DOS INSTRUMENTOS INDUTORES DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	150
CONCLUSÃO	166
RERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171

ANEXO I - LISTA DOS COMPONENTES DO GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE (GTP) E DO GRUPO DE TRABALHO INTERSECRETARIAS (GTI).....	181
ANEXO II - QUESTIONÁRIOS DE AVALIAÇÃO	183

INTRODUÇÃO

É incontestável o crescimento acelerado das cidades brasileiras com a materialização da construção social em evidente desigualdade, tanto pelas questões habitacionais, degradação ambiental, problemas de mobilidade, segregação socioespacial, entre outras, as quais retratam de forma latente as desigualdades sociais, o que fere de morte o conceito de direito à cidade que trata da não exclusão da sociedade das qualidades e benefícios da vida urbana, compreendendo a polis como um local de produção coletiva em que todos deveriam ter acesso aos seus bens e intervir nas decisões sobre a produção do espaço em que habitam (Levebfre, 2001). Em outras palavras, o debate do direito à cidade se reflete no direito à vida urbana cotidiana.

No final da década de 1930 o percentual da população brasileira que vivia nas regiões urbanas não passava de 15% (quinze por cento). Entretanto, no último dado censitário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) mostra que atualmente 85% da população brasileira vive nas cidades.

Na década de 1960, se iniciou o processo de luta pela denominada “Reforma Urbana”, época em que os segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais de acesso a todos os recursos da vida urbana. Entretanto, foi em 1988, por intermédio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, atuando em todo o Brasil no processo da Constituinte naquele ano, que ocorreu a articulação do cenário de participação popular, sendo este movimento composto por uma série de organizações da sociedade civil, movimentos sociais de luta pela moradia, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, dentre outros.

Essa mobilização social assumiu a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal. De acordo com Saule Junior e Uzzo (2011), ela tinha “*o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos*”.

Assim, a partir da Constituinte de 1988, a democracia participativa como elemento do direito à cidade, bem como o planejamento urbano ganharam novos capítulos positivados pela lei máxima. Ocorre que, mesmo com a positivação

normativa da democracia participativa, as lutas sociais dos movimentos populares urbanos a fim de terem reconhecidos os direitos, de origem popular, como o direito à cidade, ainda persistem até hodiernamente. No entanto, necessário se faz frisar que, novos espaços da democracia participativa foram conquistados, principalmente em virtude das demandas de movimentos de luta por moradia e organizações diversas, concluindo em avanços na esfera da organização política e jurídico-institucional, com a consequente institucionalização desses direitos provenientes da luta social no campo da legislação urbana. Em 2001, o Estatuto da Cidade trouxe contornos evidentes a essa extensa luta de mobilização da sociedade civil, estabelecendo um marco ao regulamentar a política urbana.

Desta forma, a presente dissertação busca analisar criticamente, de forma teórica, conceitual e analítica como se deu a democracia participativa, bem como o nível de participação na revisão do plano diretor da cidade de Guarulhos – SP. Para tanto, buscaremos produzir uma síntese do cenário da participação social a qual deve ser trabalhada na elaboração e revisão do Plano Diretor Municipal e as bases teórico-referenciais deste instrumento de planejamento e sua aplicação. Em seguida examinaremos de que forma a democracia participativa, a qual é direito constitucional e foi imposta como condição obrigatória nos Planos Diretores, tem ganhado contornos práticos no cotidiano urbano. E, por fim, analisaremos o grau de poder que os cidadãos tiveram na revisão do Plano Diretor Participativo de Guarulhos - SP, a partir da formulação desenvolvida por Arnstein (2002) e por Souza (2010), bem como os instrumentos urbanísticos pactuados no Plano Diretor Municipal de Guarulhos, os quais visam promover uma cidade mais justa para todos.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi definido como objeto de estudo o Direito a Cidade e a participação social no plano diretor participativo de Guarulhos – SP, na perspectiva de analisar a participação social no processo de revisão, ocorrido entre os anos de 2011 a 2019. A análise da pesquisa se debruçara nos documentos relativos aos eventos participativos e as intervenções que os representantes da sociedade civil fizeram nos diversos momentos de revisão do plano a fim de definirmos qual o nível de poder exercido na participação popular. Ainda, tendo em vista que diversos instrumentos urbanísticos visam o desenvolvimento de cidades mais justas com o devido atendimento da função social da propriedade, analisaremos quais instrumentos urbanísticos que promovem cidades mais justas e para todos foram

pactuados no Plano Diretor Municipal de Guarulhos

Em relação ao método, no presente trabalho se procedeu uma pesquisa qualitativa para a base de toda análise, tendo sido efetuada com o levantamento bibliográfico para embasamento teórico, buscando o conceito de participação social, as etapas de revisão do Plano Diretor Participativo, bem como os níveis de participação, além dos instrumentos urbanísticos que foram consagrados na lei do plano diretor. Ato contínuo, foi procedida uma pesquisa documental acerca das três tentativas do processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social - PDDUES da cidade de Guarulhos-SP, especialmente das atas de audiência pública, oficinas participativas, conferências da cidade, entre outros, analisando as etapas de elaboração do referido instrumento, a fim de examinar a participação popular e, assim, identificar qual o nível de participação exercido na revisão, bem como os instrumentos urbanísticos de promoção de equidade urbana da Lei Municipal 7730 de 04 de junho de 2019 – Lei do Plano Diretor de Guarulhos.

Como objetivo geral, este trabalho buscou analisar o nível de participação dos segmentos sociais populares, representantes da população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social, bem como da sociedade civil em geral nos diversos momentos do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Guarulhos-SP.

Em relação aos objetivos específicos, nos propomos a avaliar, com base nos eventos participativos que ocorreram e suas metodologias, o nível de participação social: (i) na articulação e mobilização dos diversos segmentos sociais para participar da revisão do plano diretor; (ii) na formulação das propostas; (iii) nos seminários estruturados como espaços democráticos de diálogo, demandas e de negociação; bem como analisar os instrumentos urbanísticos que foram contemplados na lei como resultado das propostas formuladas nos eventos participativos por diversos movimentos sociais e entidades.

1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA

A democracia brasileira com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988 teve uma grande conquista, uma vez que o planejamento urbano teve garantido o seu espaço em um capítulo da Carta Magna, bem como na sociedade. Tal direito foi devidamente regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a qual trouxe a lume o chamado Direito à Cidade e a positivismo de instrumentos de Planejamento Urbano, tal como o Plano Diretor Estratégico, e, sobretudo, a efetiva consagração da participação social, conforme descrito nos artigos 2º, II, e 40, §4º, I do referido Estatuto.

Para Pires e Gomide (2014, p.16) a Carta Magna de 1988 ainda trouxe consigo, no intuito de definir um ambiente político-institucional popularmente participativo e com maior transparência nas decisões públicas, diversas ferramentas para viabilizar o envolvimento dos atores políticos, econômicos e dos movimentos sociais no processo de construção e gerenciamento de políticas públicas. Entretanto, muito embora a participação social fosse um direito normatizado pela Carta Suprema, e uma obrigatoriedade legal positivada pelo Estatuto da Cidade, aduz Cafrune (2016) que a democracia participativa e a formulação das políticas urbanas, em seus primeiros anos, ainda não resultaram em metamorfoses urbanas suficientes para transformar os processos de urbanização dominantes. Não obstante, o autor aduz ainda que as políticas desenvolvidas no Ministério das cidades não se materializaram no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Igualmente, Vitale (2004) e Avritzer (2016) afirmam que a democracia participativa sofreu um imenso processo de represália e resistência para se efetivar e estruturar no desenvolvimento do planejamento urbano, apesar de a Carta Magna de 1988 trazer, implicitamente e explicitamente, a necessidade da participação social na elaboração de políticas públicas como um direito constitucional, período conhecido como democratização.

Nesta esteira, em relação ao processo de desenvolvimento do planejamento urbano e da participação social, afirma Moreno (2016):

“se o planejamento urbano é um processo, é necessário existir um sistema estruturado com um órgão específico para cuidar do planejamento urbano de longo, médio e curto prazo, espaços de participação efetiva como conselhos municipais, debates e audiências públicas, conferências da cidade e outros, um sistema cartográfico e de informações para o planejamento, além de

outros elementos necessários para atingir o objetivo de melhorar cada vez mais a cidade e a vida de seus habitantes.”

É necessário entender que mesmo com as normativas criadas, o direito enquanto norma não é o grande indutor de transformações sociais, uma vez que o grande indutor, efetivamente, é a participação social, pois esta é a grande propulsora da democracia. Nesse sentido, Silva (1981, p.135) relembra que os planos serão bons quando levarem em conta o bem-estar do povo, quando forem sensíveis às necessidades e aspirações deste; e isto somente poderá ser captado por via democrática.

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais definem a política de desenvolvimento urbano – a ser executada pelo poder público municipal-, reforçando o seu papel, bem como desenvolvendo as funções sociais da sociedade, da propriedade, do saneamento ambiental, da moradia, do direito à terra, do trabalho e lazer, do transporte, entre outros, tendo sido todos esses instrumentos de política urbana positivados na redação normativa do referido estatuto. No entanto, para fim acadêmico na presente dissertação, destacamos, entres estes instrumentos, o plano diretor, o qual é definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 2001). Igualmente, o artigo 182 da Carta Magna de 1988, teve por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, cujo cumprimento se dá quando atendido às necessidades fundamentais de ordenação da cidade positivadas no plano diretor.

O Plano Diretor Municipal, nos termos do Estatuto da Cidade, é o instrumento pelo qual se evidencia à política urbana, devendo articular o pleno cumprimento e desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Deste modo, o artigo 2º, VIII e IX do referido estatuto, traz a lume duas diretrizes, sendo: (i) a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência e (ii) da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Entretanto, conforme aduzem Siebert e Souza (1998, p. 4), para a eficácia do Plano Diretor, se depende de alguns cuidados, uma vez que este só será eficaz se fizer parte de um processo contínuo de planejamento que antecipe soluções para o futuro.

Em outra esteira, para Filho (2009) o plano diretor pode ser conceituado como

instrumento legal básico de política urbana, que não se amoldaria nas noções tradicionais do direito administrativo e constitucional. Nesse sentido, entende-se que nossa lei maior apenas fixa a necessidade de determinar que este instrumento de política urbana deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, no entanto sem fixar o ato por meio do qual deveria dar-se tal aprovação. É o entendimento de Victor Carvalho Pinto:

A caracterização dos planos urbanísticos como uma modalidade própria de ato jurídico é defendida por Forsthoff. Para este autor, o plano não é lei, uma vez que não é abstrato, mas extremamente concreto, e não é ato administrativo, porque não regula a situação do indivíduo, mas impõe uma ordem que ultrapassa o quadro dos interesses individuais. (...) A Constituição não define o instrumento jurídico formal pelo qual a Câmara Municipal aprova o plano diretor. Ela limita-se a estabelecer sua "aprovação" pelo Legislativo local. A rigor, o plano diretor não poderia ser considerado uma lei. A simples aprovação do legislativo não é suficiente para transformar em lei um projeto. A lei não decorre da vontade exclusiva do legislativo, mas da conjugação desta com a do Executivo, por meio da sanção. A constituição autoriza, portanto, a interpretação de que se trata de uma figura jurídica nova, por ela própria criada. Se o constituinte quisesse fazê-lo, teria simplesmente dito que a função social da propriedade é definida por lei municipal.

Outrossim, a Carta Constitucional vigente e o Estatuto da Cidade trouxeram à baila uma nova concepção de planejamento, o qual é, em suma, mais democrático, tendo em vista que faz valer o direito a participação popular, tornando-a elemento obrigatório e indispensável no processo de cidadania, criando, assim, a legitimação dos planos, programas e projetos públicos, com base no princípio da construção coletiva. Segundo Rolnik e Klink (2011), o desenvolvimento urbano por muitas décadas foi excludente, especialmente nas grandes cidades e metrópoles onde há os extremos antagônicos do poder, riqueza, elevado poder de consumo; versus pobreza, baixa qualidade de infraestrutura de moradia, mobilidade e vulnerabilidade social. Rolnik (1999) esclarece que tais fatos se davam em virtude de as políticas públicas nas cidades brasileiras privilegiarem a concentração de investimentos para determinadas regiões e classes sociais, à contra senso, resultando em diferentes qualidades de vida e formas de apropriação segundo a renda da população, de modo que esta distribuição desigual de investimentos nas cidades alterava ainda mais as qualidades urbanas expressas por meio da infraestrutura e condição de acessibilidade, definindo preços imobiliários no mercado formal e informal e, portanto, quem e de que forma serão apropriados estes espaços.

Entretanto, com a efetividade da participação social que antes mesmo de ser

normatizada como elemento obrigatório pela Lei 10.257/2001¹ (Estatuto da Cidade) na elaboração do plano diretor, já era um direito garantido pela Carta Magna de 1988², houve uma ruptura na forma como o Estado se posicionava diante da sociedade durante o período não democrático, possibilitando que a sociedade agora tenha uma atuação mais realista nas políticas públicas, inclusive cobrando resultado e acompanhando as prestações de contas, gerando um arqueamento marcante ao modelo de ação do Estado na esfera social (Farah, 2001, p. 141).

De acordo com Arnstein (2002), Albuquerque (2004), Villaça (2005) e Souza (2009), a participação pode ser empregada de diversas formas a depender das concepções teóricas em que estão inseridas, entre a sociedade civil e poder público, podendo ser definidas como: participação popular, participação cidadã, participação democrática ou gestão participativa.

Partindo desta premissa, surge a indagação: O que é participação social e como se tem dado o processo participativo nos planos diretores estratégicos?

Para Souza (2009) a participação social é o processo social onde ocorre o entendimento do indivíduo como agente político capaz de desenvolver uma plena relação com os desafios sociais. Indo mais além, a autora defende que a participação é direito de todos, o qual não deve ser atribuído ou discutido somente pelas classes mais desfavorecidas, pois não se trata da condição de existência de pequenos grupos, mas sim de relevada questão social.

Ocorre que, como bem assevera Pizzirani (2006, p. 1) nos municípios da federação a maioria dos brasileiros somente conhece ou reconhece a democracia representativa como prática democrática com sua consumação no momento das eleições. Entretanto, a democracia participativa pode ser exercida sobre políticas setoriais, orçamentos participativos, impactando diretamente sobre a tomada de decisões do gestor público.

Por outro lado, vale lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs um novo código de conduta do administrador público e, juntamente com o Estatuto da Cidade, tornou o controle social requisito obrigatório no planejamento e nas Leis Orçamentárias trazendo o desafio de democratizar a gestão pública. No entanto, a democratização do País também fortaleceu a organização dos moradores de regiões

¹ Artigo. 2º, inciso II.

² Artigo 29, inciso III.

de maior vulnerabilidade social que passaram a exigir o reconhecimento dos direitos à permanência e à posse das áreas ocupadas e também o acesso às novas moradias, ao saneamento, ao transporte público, entre outros.

A participação social também pode ser entendida como manifestação efetiva do direito à cidade, de modo que, nesta ótica, este direito surge como concepção filosófica para designar os efeitos da criação e uso humano do espaço social, resistindo às relações de troca injusta e desarmoniosa impostas pelo sistema capitalista segregador (Lefebvre, 2001). Contudo, para Trindade (2012), o direito à cidade deve ser visto sob a ótica jurídico-institucional da participação democrática, especialmente ao considerarmos o dominante capitalismo, que rege o cotidiano como parte da produção da subjetividade e das condições materiais para a realização da vida, no intuito de garantir legitimidade democrática e assegurar cidadania aos diversos atores sociais.

O colóquio filosófico jurídico hoje deve estar alinhado com a ação e o debate crítico, com foco nos processos democráticos que comparam as injustiças do mundo real. Portanto, é necessário considerar o contexto histórico-social, que coloca o direito à cidade como o direito de participar socialmente da atividade da cidade e, portanto, também no rol de outros direitos humanos e sociais (Harvey, 2008).

De acordo com Rocha (2011), as diversas concepções acerca da participação popular podem ser resumidas em:

- I. participação popular comunitária: surgida no início do século XXI, representa um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade no setor da educação, visando dar respostas ao problema do binômio pobreza-educação. Tem como características a assistência aos mais desamparados econômica e socialmente, através das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como meios para o progresso. Essa concepção definiu a comunidade como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e com uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário; e ao Estado foi dado o papel de estimular a comunidade a se unir, organizar-se, enquanto solução em si mesma, passando esta a exercer um papel minimamente ativo e consciente.
- II. participação popular contestatória: na década de 1970, a participação passa a ter um sentido de reação e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista da educação pelas classes populares. Dessa forma, o espaço de participação ultrapassa o setor da educação, e alcança o conjunto da sociedade e do Estado. Para esse enfoque, qualquer aproximação com o Estado era encarada como manipulação, e o sentido da participação era o de acumular forças para a luta permanente pela mudança do modelo existente; e
- III. participação popular cidadã e o controle social do Estado: segundo esse enfoque, o Estado Democrático de Direito reconhece a necessidade de

defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina administrativa estatal, por meio da divisão de função entre os poderes e os mecanismos de controle, em nome da sociedade.

Ocorre que, a democracia participativa como elemento do direito à cidade, sempre sofreu diversas resistências para a sua efetivação. A exemplo disso, Alencar (2014, p. 25-26) analisa que no caso da implantação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) na esfera federal, a qual ocorreu por intermédio do Decreto Federal 8.243 de 2014, que buscava ampliar e consolidar o diálogo entre o Estado e a sociedade por intermédio de conferências da cidade, audiências públicas, consulta pública e ambiente virtual participativo, conselho de políticas públicas, fóruns e mesas de diálogo, gerou polêmica entre a sociedade civil e parlamentares. Isto porquê, surgiu uma grande divergência entre aqueles que acreditavam que a participação social não tem o condão de consolidar a democracia, nem tampouco qualificar políticas públicas, contrariamente aqueles que acreditavam que a participação pode ainda influir de forma positiva na gestão governamental, ao permitir aos decisores terem conhecimento da opinião popular sobre as políticas públicas por meio da própria voz dos cidadãos.

Vale lembrar que, considerando a efetivação da obrigatoriedade da participação social que, com base no Estatuto da Cidade, se trata do marco regulatório da política urbana, buscou o legislador garantir que fossem elaborados Planos Diretores Estratégicos menos dependentes da vontade do governo. O referido Estatuto traz a lume, pelo menos em cinco momentos da sua redação normativa, a exigência da participação social: (i) como diretriz geral no artigo 2º, inciso II (na gestão democrática por meio da participação popular para formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano) e no inciso XIII (nas audiências do Poder Público municipal e da população interessada; gestão orçamentária participativa; iniciativa popular); (ii) como garantia da participação da sociedade civil no controle dos instrumentos de políticas urbanas, conforme o artigo 4º, §3º; (iii) na instituição de instrumentos de gestão democrática da cidade, conforme artigo 43, incisos I, II, III e IV (órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas; conferências municipais sobre temas urbanos; iniciativa popular); (iv) na forma de gestão orçamentária participativa, nos termos do artigo 44; (v) na garantia de controle direto das atividades dos órgãos gestores das regiões metropolitanas e

aglomerações urbanas, conforme artigo 45.

Desta forma, o plano diretor é um instrumento participativo de planejamento urbano, obrigatório por força constitucional e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, para cidades com mais de 20.000 habitantes, que exige a participação social e deve ser revisto no máximo a cada dez anos (art. 40, §3º do Estatuto da Cidade). No entanto, como essas medidas obrigatórias são relativamente universais, sua aplicabilidade depende basicamente da forma de aplicação e da escolha das condições e do âmbito de participação do governo local.

À exemplo da importância da participação social para a elaboração, revisão, implantação e monitoramento do Plano Diretor Participativo, segundo Gondim e Gomes (2012, p. 516), em Fortaleza - CE, antes do atual Plano Diretor instituído pela Lei Complementar Municipal nº 62 de 2009, houve a tentativa de instituir outro plano direto. Porém, após grande pressão da sociedade civil, este foi retirado do Poder Legislativo Municipal pelo novo prefeito, se alegava que o referido possuía qualidade do diagnóstico contraproducente, uma vez que não existiu democracia participativa no decorrer do processo de elaboração do plano, bem como este não pressupunha a realidade específica de cada zona da cidade. Decorrente desses fatores, o Ministério Público em conjunto com a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF interpuseram ação civil pública.

Pereira (2017) aduz que para uma participação efetiva, além de vontade política dos dirigentes em promover a participação, tradição ou densidade participativa da população envolvida no processo e condições institucionais disponibilizadas para a participação, também é necessário analisar o papel dos atores sociais, econômicos e políticos nas disputas territoriais. Nesse sentido, frisa Pereira (2017) que esse *“conceito geográfico – território – tem um papel crucial na compreensão dos conflitos que emanam de um processo participativo, muitos dos quais ficam ocultos ou dissimulados quando o planejamento apresenta um viés tecnocrático e a democracia não está presente”*. Destarte, diferente do que sustenta Avritzer (2008), a participação popular nos planos diretores possui uma relação direta de dependência do sistema político e de seus atores.

Sendo assim, entendemos que a orientação ideológica-política e o conteúdo programático da mudança de governo são de importância decisiva para a expansão das formas de participação, bem como é de grande relevância a análise dos atores

sociais na construção do espaço urbano, estrutura social, relações de poder e do planejamento por intermédio da participação social.

No entanto, é imperioso ressaltar que Plano Diretor não se trata de anseios políticos, nem tampouco um plano de governo, e que não deve representar a visão de gestão de um determinado Prefeito. Ao contrário, ele deve interpretar os desejos de todos os cidadãos, de forma apartidária, sobre o desenvolvimento urbano municipal. Para tanto, o CONCIDADES mediante a Resolução nº 34, instituída em 1 de julho de 2005, e suas alterações, preceituou algumas diretrizes mínimas, as quais devem ser consideradas na elaboração dos PDP:

- I – As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;
- II - As ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
- III - Os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;
- IV - Os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e as estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor; e o sistema de acompanhamento e controle visando à execução e implementação do Plano Diretor.

Desta forma, a partir das diretrizes mínimas supramencionadas, se tem a construção de um plano diretor que vise a erradicação das desigualdades sociais permitindo que a administração pública efetue a gestão do ordenamento territorial, levando em consideração as particularidades de cada cidade.

1.1 ETAPAS DE CRIAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Para entendermos a participação popular como elemento de direito à cidade nos Planos Diretores Participativos e, assim, podermos analisar o nível desta participação nos planos diretores, se faz necessário entender como se dá o seu processo de elaboração. Ao nos debruçarmos sobre o Estatuto das Cidades, observaremos que não existe uma descrição acurada acerca de como deve ser realizada elaboração dos Planos Diretores. Entretanto, a referida legislação de regência traz regras mínimas a serem observadas. Nesse sentido, preceitua o artigo 40, §4º do estatuto:

§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.

Importante frisar que a Carta Maior de 1988, em seu art. 29, inciso XII considera ainda que a participação social é requisito de validade dos planos diretores:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta** Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII – **cooperação das associações representativas no planejamento municipal. (grifo nosso)**

Ainda, aduz o artigo 3º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Ministério das Cidades:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade

Após a criação do Ministério das Cidades, em decorrência da campanha nacional conduzida por este em parceria com o Conselho das Cidades no qual tinha como objetivo difundir o Plano Diretor Participativo – PDP: Cidade de Todos, ocorreu o desenvolvimento do movimento em prol de planos mais imiscuídos com a implantação do Estatuto da Cidade. Segundo Pinheiro (2014), estes Planos Diretores Participativos deveriam se orientar por três eixos, sendo:

1. Inclusão territorial: que busca assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, incluindo a segurança da posse da moradia;
2. Justiça social: implica em uma distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano.
3. Gestão democrática: propõe uma participação cidadã na concepção, execução e fiscalização da política urbana.

No entanto, em que pese não haver no Estatuto das Cidades uma descrição minuciosa de um procedimento a ser seguido, o Ministério das Cidades (Brasil, 2004), por intermédio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos - SNPU, criou o manual “PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - Guia para a elaboração pelos municípios e

cidadãos”, no qual traz as etapas da construção participativa do plano diretor, sendo estas:

Quadro 1- Etapas da construção participativa do Plano Diretor

ETAPAS DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANO DIRETOR	
1	Constituição do Núcleo Gestor
2	Preparação do processo
3	Lançamento e divulgação
4	Capacitação
5	Leitura (técnica e comunitária)
6	Formulação de Estratégia
7	Construção do pacto e do projeto de lei
8	Discussão na Câmara para aprovação
9	Implementação de projetos
10	Monitoramento

FONTE: Elaboração própria a partir de Brasil, 2004.

Para melhor análise futura, especialmente no processo participativo do plano diretor da cidade de Guarulhos, analisaremos, de forma sucinta, a cada uma dessas etapas e seu impacto na participação social.

NÚCLEO OU CONSELHO GESTOR

Inicialmente, precisamos conceituar o que é o núcleo ou conselho gestor. Para tanto, Nahra (2007) aduz que:

“os núcleos ou conselhos gestores são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência.”

Nesta mesma esteira, lecionam Kleba e Comerlato (2011):

“Os conselhos gestores de políticas públicas constituem-se como espaços de

democratização e empoderamento, pois oportunizam a participação da sociedade na definição da agenda política e da destinação de recursos públicos”.

Tendo sido institucionalizado na década de 1990, os conselhos gestores criados como materialização dos princípios da democracia representativa e da democracia participativa instituídos com o advento da Carta Magna de 1988, em um processo descentralizado e com extensão da participação da sociedade civil, devendo atuar como instâncias a fim de proporcionar uma nova formatação na gestão das políticas públicas a partir de "*um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública*", conforme aduz Gohn (2004). Desta forma, com a conseqüente inserção da sociedade junto a gestão pública, o conselho gestor assume, conforme conceituado acima, um caráter deliberativo e fiscalizatório nos processos decisórios, bem como no acompanhamento de sua execução, oportunizando, inclusive, maior transparência e acesso aos atos.

Outrossim, através do conselho gestor, aumenta-se a oportunidade da expressão das demandas dos diversos atores sociais, resultando na possibilidade de inclusão na agenda política das demandas de grupos menos estruturados, e em muitos casos em maior vulnerabilidade social, permitindo um progresso expressivo na ampliação de direitos que visam a erradicação das desigualdades sociais na esfera das políticas públicas (Silva; Jaccoud; Beghin, 2005).

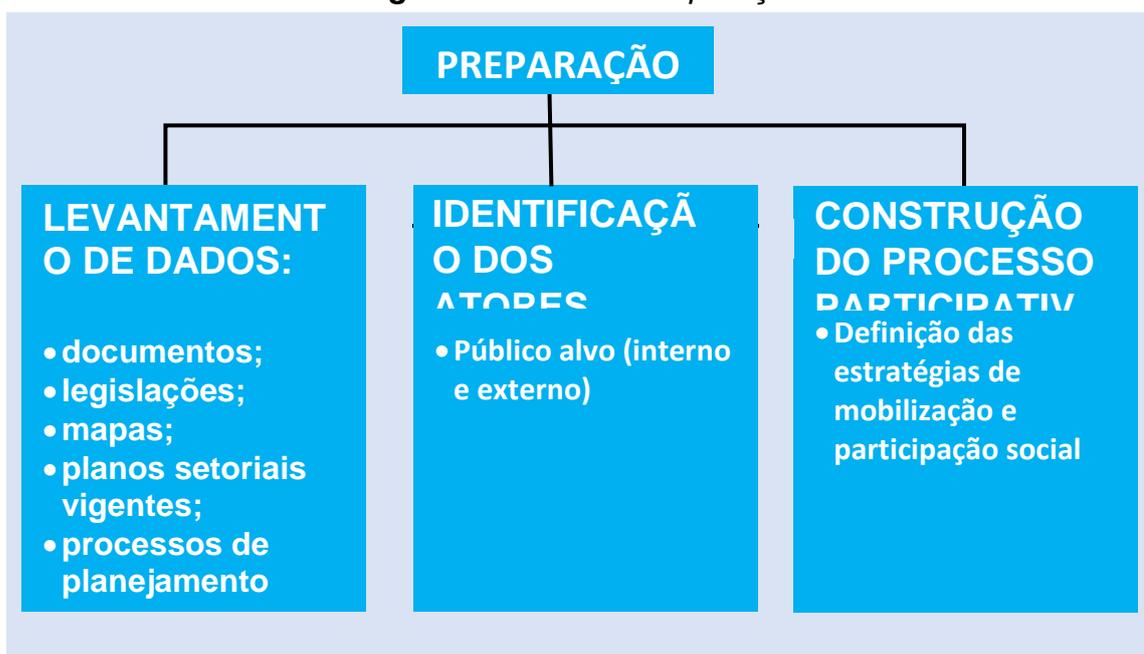
Não obstante, no processo participativo do plano diretor, cabe ao núcleo gestor a preparação, condução e monitoramento da elaboração do Plano Diretor. Desta forma, para o Ministério das Cidades (Brasil, 2004), cabe ao núcleo gestor: (i) desenvolver os trabalhos de ordem técnica e de mobilização social; (ii) realização do mapeamento e cadastramento das organizações sociais atuantes da sociedade civil; (iii) coordenação dos canais de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação popular; (iv) criação de critérios para decidir prioridades; (v) criação de mecanismos que visem garantir o cumprimento das diretrizes estabelecidas coletivamente; (vi) garantir a compatibilização da leitura técnica com a leitura comunitária ao longo da elaboração/revisão do plano.

PREPARAÇÃO DO PROCESSO

Antes de dar início a fase de preparação, é de suma importância que se considere as condições locais, ou seja, a realidade social vivida pelos moradores daquele espaço em que será implantado tudo aquilo planejado. Dito isso, ressaltamos que esta fase, num primeiro momento, objetiva analisar os caminhos de implementação do processo de elaboração e/ou revisão, bem como a produção dos documentos iniciais do plano diretor, tais como: coleta de dados; estratégia de mobilização social; análise dos decretos normativos e leis esparsas; mapas; ordenamento territorial vigente; processos de elaboração anterior; identificação do público-alvo (interno e externo) e dos atores sociais; e, por fim, a definição de como se dará o processo participativo. Tais documentos, além de situarem a unidade sobre a necessidade de planejamento, servem de insumo para a construção das fases posteriores do projeto.

Ademais, considerando que a democratização do desenvolvimento da elaboração e implantação do PDP busca alcançar, de forma efetiva, a participação social desde o início até a fase do monitoramento do Plano Diretor durante as gestões municipais, é importante, nessa fase de preparação, buscar identificar os diversos meios de participação social e de interlocução com a sociedade, criando uma ação estruturada de mobilização social, como assinala o Ministério das Cidades no manual para a construção do PDP pelos municípios e cidadãos (Brasil, 2004).

Figura 1 - Fase de Preparação



FONTE: Elaboração própria a partir do Programa Cidades Inteligentes e Sustentáveis

LANÇAMENTO E DIVULGAÇÃO

Essa é fase na qual o poder público anuncia o início do processo de elaboração do Plano Diretor o qual da ciência a sociedade das regras que permeará este. É uma das fases primordiais para a mobilização social e construção do Plano Diretor Participativo, pois é nessa fase, em que, através da definição adequada de ferramentas e veículos de comunicação para divulgação, há a “sensibilização” da comunidade para a participação de todo processo. De modo que, falhar nessa fase é incorrer na lisura do processo participativo, uma vez que é nessa fase que se deve buscar, de forma ampla, atingir o máximo de pessoas na cidade, sejam ou não integrantes de outros fóruns participativos.

Importante frisar que os atos de publicidade durante o processo de elaboração e revisão dos planos diretores participativos devem seguir os termos contidos na Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades, representados em seu art. 4º:

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 conferências, 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;

Ainda, em complemento aos aspectos da publicidade elencados na resolução supramencionada, deve-se observar o disposto na Resolução Recomendada 83/2009:

Art. 4º O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiências ou consultas públicas, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

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

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

Destarte, é indispensável que se crie um plano de comunicação dando a

máxima publicidade, tanto no processo de divulgação, bem como nas informações coletadas, nos documentos e contribuições que ocorrerem, afim de que ocorra uma participação e interação social no âmbito da construção da elaboração/revisão do plano diretor. Além disso, esta estratégia comunicativa deve determinar medidas que visem dar plena ciência de todas as etapas de elaboração e revisão do Plano Diretor promovendo a divulgação de forma transparente aos diversos atores envolvidos, evidenciando, desta forma, a preeminência da participação da sociedade civil para a construção da cidade.

CAPACITAÇÃO

Essa etapa visa propagar esclarecimentos e dar condições mínimas de conhecimento acerca do instrumento de desenvolvimento urbano, bem como da realidade social da cidade. Nesse sentido, no intuito de entendermos a importância da capacitação, se faz necessário compreender que, em se tratando de participação sócio-política para a gestão democrática, deter o conhecimento e pensamento crítico, ainda que mínimo, é elemento indispensável. Assim, uma vez que se há a compreensão do que é PDP, bem como quais são os instrumentos de planejamento urbano, é possível ampliar as discussões socioespaciais.

Não obstante, essa etapa se direciona não somente a capacitação dos atores sociais para o exercício da participação democrática e do controle social, mas também do preparo dos técnicos e gestores que atuarão em todas as fases de elaboração e implantação do PDP. Macedo (2005) frisa a necessidade de estimular a sociedade para o exercício ético do controle social por intermédio da participação social, buscando a interação de todos na defesa dos interesses coletivos. No entanto, ainda aduz que o desconhecimento evidente pela sociedade civil sobre o conceito de gestão democrática e controle social é uma das grandes problemáticas a serem enfrentados. Eis a razão pela qual a etapa de capacitação se faz extremamente necessária.

LEITURA TÉCNICA E COMUNITÁRIA

Essa fase tem o condão de efetuar a leitura da cidade, identificando as questões locais existentes dimensionando e qualificando pontos fundamentais para o desenvolvimento urbano no intuito de se construir uma cidade mais justa, partindo

de questões de ordem técnica conhecidas pela administração pública, mas também pelas demandas apresentadas pela sociedade civil, se efetuando, assim, não somente um diagnóstico técnico da cidade, mas também um diagnóstico comunitário.

Por sua vez, a etapa da leitura comunitária busca evidenciar a compreensão da população sobre a realidade local, obtendo suas reais impressões e necessidades e, assim, introduzi-las no plano diretor municipal, conforme aduzem Moretti & Rolnik (2005), Rolnik & Pinheiro (2004), e Silva Júnior & Passos (2006). No entanto, segundo Maricato (2002), há um analfabetismo urbanístico gerado pela falta de dados sobre a construção dos procedimentos de planejamento urbano, em especial no aspecto da gestão democrática e elaboração/revisão dos PDP, comprometendo a garantia da participação social, gerando a privação de diversos atores sociais nas tomadas de decisão na construção de cidades mais equitativas e, conseqüentemente, empobrecendo o caráter interdisciplinar do planejamento urbano.

Portanto, no intuito de se enriquecer o caráter interdisciplinar e garantir a efetiva participação social, a leitura da cidade é composta pela junção das informações técnicas, das entidades, bem como da sociedade civil, conforme vemos a seguir:

Figura 2 - Leitura da Cidade

LEITURA DA CIDADE		
Leitura Comunitária	Consulta junto às entidades	Leitura Técnica
<ul style="list-style-type: none"> • Propostas da população; • Reuniões nos bairros; • Grupos para debates; • Propostas on-line. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propostas por escrito e defendidas por entidades organizadas; • Visão da cidade através de segmentos sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recolhimento de informações; • Diagnóstico sobre os eixos centrais.

FONTE: Elaboração própria a partir de Correia, 2021.

Desta forma, através da junção das informações coletadas da leitura técnica e

comunitária se busca entender o dinamismo municipal sob a ótica e impressões de diversos atores sociais, entendendo as demandas, as causas estruturais das necessidades prioritárias; as questões fundiárias e como as diversas forças atuam na produção, na reprodução e no consumo do espaço urbano.

FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA

Essa etapa do processo é extremamente importante, pois enquanto na etapa anterior se constrói a leitura da cidade que se tem, nessa fase será definida a metodologia do Plano Diretor: a cidade que se quer e os meios para alcançá-la; avaliando a cidade e suas prioridades, com a finalidade de definir as estratégias e os instrumentos para que o município tenha uma gestão mais eficaz do seu território (instrumentos normativos, instrumentos de indução para o desenvolvimento e inclusão territorial) para se alcançar os objetivos, sendo tais estratégias os caminhos e os meios para se assegurar as condições necessárias para transformar a realidade do município por intermédio de uma gestão democrática.

Na definição das estratégias e dos instrumentos que serão utilizados, se faz necessário que os instrumentos definidos tenham a função de garantir a promoção da função social da cidade e da propriedade, bem como devem ser escolhidos e aplicados com esmero na realidade do município.

Para tanto, Rolnik & Pinheiro (2004) propõem que nessa etapa se apresente a leitura de forma sistematizada, bem como sejam formuladas, no intuito de ampliar o debate, diversas perguntas, tais como:

Que medidas devem ser tomadas, para atingir uma outra realidade que reflita a cidade que queremos? Quais são os conflitos de interesse que identificamos na leitura da cidade? Reconhecendo a cidade como ela é, quais os caminhos a trilhar, para transformá-la? Identificados esses caminhos, que objetivos nos guiarão para que alcancemos a situação desejada? Quais os programas e projetos a serem executados, para atingir o desenvolvimento pretendido, de acordo com a nossa realidade? Conhecendo os problemas que afligem nossas cidades, como podemos reagir de forma planejada? Que ações podemos desencadear, para minimizar os conflitos de uso do solo, reduzir as demandas reprimidas, solucionar os problemas de circulação e transporte e melhorar as condições de moradia? Como trabalhar para construir uma cidade socialmente mais justa e sustentável? Afinal, se dispomos de um conjunto de instrumentos previamente apresentados e debatidos, de que modo esses instrumentos ajustam-se às questões aqui levantadas? Em que situações podem ser aplicados, dentre as situações reais diagnosticadas?

É imprescindível que seja discutida e pactuada com a sociedade cada etapa: temas centrais, objetivos, estratégias e finalmente as propostas, sob o risco de se construir uma estratégia, e, conseqüentemente, um plano diretor que não abarque as reais necessidades do município, principalmente as suas reais necessidades socioespaciais.

Outro fator primordial, é que, conforme aduz Mello (2018), não pode ocorrer colisão entre a construção do plano diretor com os dados coletados previamente por intermédio dos levantamentos técnicos. Desta forma, se pode afirmar que a construção da minuta de lei do PDP, oriundo da formulação estratégica, inicialmente, é composto por um conglomerado de estudos, levantamentos, estratégias, relatórios, os quais devem ser elaborados e amplamente debatidos.

CONSTRUÇÃO DO PACTO E DO PROJETO DE LEI

Nesta etapa do processo, o qual deve ser construído sobre a supervisão do núcleo gestor, a partir do que foi pactuado por intermédio das leituras sistematizadas, da escolha dos instrumentos disponíveis pelo Estatuto da Cidade, com fundamento nas diretrizes estabelecidas, se transformando, assim, no Projeto de Lei do PDP, o qual deverá estabelecer, através deste instrumento de caráter jurídico e urbanístico, as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos, construindo, de forma não fictícia, a cidade que se deseja.

Uma questão importante, é que os instrumentos municipais de política econômica, tributária e financeira (IPTU, ISS, Leis Orçamentárias, Código Tributário), os quais estarão inseridos no projeto de lei, precisam se adequar aos objetivos do planejamento territorial, sendo estes bem diferentes de singelas propostas de desenvolvimento econômico e social em questões que fogem da alçada do município.

No projeto de lei do Plano Diretor devem ser estabelecidas as diretrizes estruturais, bem como o processo participativo de planejamento para propiciar sua implementação, seu monitoramento, seus ajustes e sua futura revisão. Nesse sentido, o Conselho das Cidades recomenda a instituição do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano constituído pelo conselho da cidade, fundo municipal de desenvolvimento urbano e conferências regulares.

Entretanto, imperioso frisar que os fatores políticos, econômicos e sociais que permeiam a cidade, bem como condições de arrecadação e de orçamento, precisam

ser levados em consideração tanto na fase da construção do pacto e da minuta do projeto de lei, bem como nas fases antecedentes, uma vez que estes fatores implicam em grandes dificuldades para a conclusão de cada uma das etapas.

Ainda acerca dessas dificuldades, aduzem Rolnik & Pinheiro (2004) que “o momento de construir o pacto, para elaborar o Projeto de Lei do PDP é decisivo, porque nesse momento afloram as divergências e os conflitos”. No entanto, afirmam as autoras que “essas divergências e conflitos, se bem trabalhados e negociados em espaços transparentes de decisão, produzirão um novo patamar de relações e propostas viáveis e pactuadas que, portanto, terão maiores chances de serem concretizadas”.

DISCUSSÃO NA CÂMARA PARA APROVAÇÃO

Após a construção do projeto de lei que necessita ser amplamente discutido em audiências públicas, deverá ser encaminhado ao poder Legislativo para nova discussão dos membros da casa legislativa com a devida participação social, para que, após a discussão e votação, este seja convertido em Lei, sem mudanças que o alterem ou o afastem das demandas dos atores que atuaram no processo participativo (Rolnik & Pinheiro 2004).

Vale lembrar que a participação popular também deve ocorrer também no processo de discussão no legislativo, não somente pela obrigatoriedade da democracia participativa instituída no Estatuto da Cidade, mas por ser de grande importância a participação social e sua atuação no legislativo. Nesse sentido, leciona Kober (2005):

“Um processo de elaboração de leis democrático não é apenas aquele em que a vontade da maioria parlamentar vota em um sentido único, mas aquele em que as minorias têm a possibilidade de discutir, usar seu poder de convencimento e fundamentação para que seus diretos sejam acolhidos e a partir daí nasce o voto do parlamentar, não guiado por interesses próprios, mas por uma convicção de que está fazendo o melhor para a sociedade como um todo e não apenas para a maioria.”

Deste modo, o trabalho em prol do bem comum se solidifica por intermédio dos apontamentos que são efetuados dentro dos debates legislativos. Portanto, guiado pelo sistema jurídico vigente, a participação cidadã, neste espaço, visa reestruturar os papéis desenvolvidos diretamente na formulação das leis por cada um dos atores,

determinando e delegando obrigações e direitos (Moura, 2008).

IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS

Aprovada a lei no Poder Legislativo, se inicia a etapa de implementação do Plano Diretor, uma vez que as prioridades e os instrumentos já foram definidos, aprovados e positivados por lei municipal. No entanto, é importante que na fase de construção do Projeto de Lei, sejam criados mecanismos que possibilitem sua aplicação imediata: após sua aprovação em forma de lei, nos quais deve estar definido como cada segmento deve se comportar para atingir os objetivos e as metas traçadas.

Note-se que, a partir do que já fora mencionado, podemos ter 3 tipos de PDP's aprovados: (i) o PDP omissivo as diretrizes do Estatuto da Cidade; (ii) o PDP que foi aprovado, porém não é autoaplicável, uma vez que carece de regulamentação por intermédio de outras leis; e, por fim, (iii) o PDP que é autoaplicável, ou seja, aqueles que detalham os instrumentos e as regras de uso e ocupação do solo e que definem investimentos podendo ser implementados imediatamente.

No primeiro caso, se o PDP foi aprovado sem contemplar as diretrizes do Estatuto, claramente estaremos falando de um instrumento que violou os princípios da legalidade, da supremacia do interesse público, da eficiência e da eficácia, entre outros, portanto não se tratando efetivamente de um Plano Diretor Participativo, devendo ser revogado ou revisado, a fim de elaborar um projeto substitutivo.

Na segunda hipótese, se o plano já foi aprovado, mas não é autoaplicável, pois carece da formulação de outras, será necessário elaborar a regulamentação complementar necessária para que ele se torne aplicável, se resguardando as conquistas já alcançadas. Não obstante, o início da implementação do plano, neste caso, deverá ocorrer pelos instrumentos já regulamentados.

Por fim, na terceira e última hipótese, se o PDP é autoaplicável, então significa que este já deverá ser implantado.

MONITORAMENTO

Esta etapa do processo dos PDP's, tem por objetivo, uma vez que este já foi implantado, relacionar, estruturar e analisar as informações municipais dos impactos e resultados que foram obtidos no desenvolvimento do planejamento urbano,

observando se estes alcançaram o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a fim de se mitigarem as desigualdades sociais.

Para a promoção do monitoramento como ato que visa dar efetividade e compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades, esta deve ser uma etapa de natureza: i) contínua, e permanente; ii) cumulativa, uma vez que o conhecimento é resultado analítico e interpretativo de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, que se acumulam ao longo do tempo; e iii) coletiva, pois não é algo exequível em nível individual (IPEA, 2015).

Importante frisar que as definições acerca das instâncias participativas, bem como as decisões acerca do monitoramento, tais como os conselhos com sua respectiva composição e atribuições, devem ser definidas dentro do PDP (PORTO, 2012). Nesse sentido, a Resolução nº 34 alterada pela Resolução recomendada nº 164 do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES (2014) nos artigos 6º e 7º, preceituam como deve ser estruturada a classificação de acompanhamento e controle social do PDP, devendo ser definido os deveres do sistema de acompanhamento e controle social, e os instrumentos de gestão democrática de acompanhamento e controle social que devem ser definidos, conforme quadro a seguir:

Quadro 2- deveres do sistema de acompanhamento processual e instrumentos de gestão democrática

	Deveres do sistema de acompanhamento e controle social	instrumentos de gestão democrática de acompanhamento e controle social que devem ser definidos
1	prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor	o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades
2	apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil	conferências municipais
3	garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos	audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades
4	monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal	consultas públicas
5		iniciativa popular

6		plebiscito
7		referendo

FONTE: Elaboração própria a partir do CONCIDADES, 2014.

Perceba-se que, inclusive na fase de monitoramento do PDP é imperioso a participação social a fim de se garantir que os objetivos que foram pactuados na fase de elaboração estão sendo concretizados, garantindo, desta forma, a realização de políticas públicas e transformações socioespaciais.

1.2 NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO

Analisar o processo participativo como elemento de direito à cidade, nos leva a questionar qual a eficiência e efetividade do processo participativo, uma vez que a participação pode ter vários níveis de influência ou poder de decisão, a depender das relações que se estabelecem entre as representações dos segmentos sociais e do setor público. Deste modo, se faz necessário analisar desde o modo a qual o processo participativo se dá, bem como o resultado que ele produz.

Não obstante, existem autores que analisam a participação sobre a ótica da democracia radical e da democracia liberal, que é duramente criticada por Marx (6ª Tese, 2008, p. 101), pois o conceito de participação comum dos indivíduos em todas as esferas da vida estabelece a base da constituição da sociedade. Portanto, a relação entre o indivíduo e a sociedade é entendida como uma relação de reciprocidade. Esses conceitos estão inextricavelmente ligados. Os indivíduos são formados em relacionamentos com os outros. No desenvolvimento da crítica à democracia liberal iniciada por Marx, Mézáros (2007) argumenta que o problema da participação efetiva está relacionado a uma grande mudança na forma como se organiza a produção e reprodução da vida social, processo caracterizado por sistemas de igualdade. Em seu conceito, participação significa “*autogestão plenamente autônoma da sociedade pelos produtores livremente associados em todos os domínios*” (2010, p. 16). Assim, o autor identifica desafios em relação à participação formal baseada em indivíduos isolados, conforme proposto e implementado pelo conceito de democracia liberal burguesa.

Por outro lado, ainda há aqueles que analisam a participação por intermédio da dicotomia entre a participação ser instrumental ou desenvolvimentista. Segundo Sayago (2008), existem vários tipos de participação que dependem do caráter

ideológico que os permeia. A participação pode ocorrer na esfera individual e coletiva, e pode resultar em ações passivas ou ativas. Além disto, a participação pode surgir da vontade resultante de mobilização social assumindo um caráter voluntário, ou servir a interesses desenvolvimentistas de uma forma instrumental. Nesse sentido, precisamos ressaltar que os processos de participação social ficaram em evidência depois de décadas de execução de projetos orientados por expertos inspirados nas teorias desenvolvimentistas preconizadas por Rostow. Essa abordagem, em evidência nas décadas 60 e 70, proclamava a evolução econômica linear, que poderia ser acelerada por meio de técnicas de desenvolvimento, baseadas no modelo econômico e social que os países desenvolvidos conquistaram. As intervenções dentro desta faixa são projetadas por agentes externos e implementados com pouco ou nenhum envolvimento da comunidade local (Cooke & Kothari, 2001). No entanto, a partir da década de 1980, como esses projetos "de cima para baixo" tiveram pouco impacto na mudança das realidades locais, as agências de desenvolvimento começaram a envolver as comunidades locais no processo de desenvolvimento, dando-lhes liderança e incentivando-os a participar dos mecanismos de controle e tomada de decisão (Chambers, 1983).

No entanto, para o presente estudo, o aspecto da participação a ser abordado é o grau de poder que o cidadão tem ao participar de um processo, a partir da formulação desenvolvida por Arnstein (2002) e por Souza (2010) para classificar os modelos de participação.

Para Arnstein (2002), a participação, em seu aspecto conceitual e prático, está diretamente ligada ao poder e sua redistribuição, permitindo que os atores sociais, os quais são por diversas vezes excluídos do processo de desenvolvimento urbano e econômico dentro do território socioespacial, sejam devidamente incluídos. Desta feita, não sendo o poder redistribuído, haverá a repetida afirmativa que todos os segmentos de atores sociais tiveram suas demandas ouvidas, porém somente alguns deles foram beneficiados por aqueles que, de fato, detém o poder.

Por sua vez, Souza (2010) critica a ideia de participação popular somente como forma de coadministração da escassez ou cogestão da crise, pois aduz que participação popular permite romper com a situação de tutela em relação ao Estado e outras instituições, e permite ainda estimular a prática política, a formar os cidadãos e o aprofundamento de uma consciência de direitos.

Nesse sentido, ainda leciona Aguiar (2012) que a participação cidadã se trata de uma atividade humana objetiva e subjetiva que altera a realidade social e fortalece o sujeito coletivo, uma prática em uma dimensão específica da vida social: a esfera política. Nesse modo de olhar a participação, há uma unidade entre o aspecto subjetivo ou consciência política e o aspecto objetivo ou prática política, em que há uma necessária inter-relação entre a transformação sociopolítica e a estrutura do sujeito coletivo.

É cristalino que existem instâncias de participação em um determinado sistema político ou em um determinado projeto, como neste caso, no processo de desenvolvimento do plano diretor, que não é em si uma condição de participação. Há necessidade de uma análise detalhada de como essa participação ocorre na perspectiva da comunicação racional e da consciência política, como cidadãos participantes ou participantes finais e representantes de interesses (SILVA, 2011). Para tanto, por meio da chamada “Escada de Participação Cidadã” (Arnstein) ou “Escala da Avaliação da Participação” (Souza) os autores gradua os níveis de envolvimento do cidadão, a fim de poder avaliar efetivamente o grau de poder que o cidadão tem ao participar de um processo.

O estalão proposto por Arnstein (2002) destaca o seguinte fato: A natureza efetiva da participação não pode ser medida apenas pela presença física dos indivíduos no processo. Frisa ainda a autora, que, por muitas vezes, as pessoas são incluídas de alguma forma, mas não estão, de fato, autorizadas a manifestar ou influenciar a tomada de decisão. De acordo com a linha de pensamento expressa no modelo, a participação efetiva é a capacidade de desempenhar um papel ativo no processo.

Pateman (1992) também enfatiza que, em alguns casos, os indivíduos até existem no processo, mas são utilizados apenas para consulta sobre determinados tópicos. O autor ainda classifica a participação em 3 níveis distintos, sendo: pseudoparticipação, participação parcial e participação total. Na primeira classificação, se trata dos casos em que não há qualquer distribuição de poder de decisão; na segunda, se trata dos casos em que o processo em questão recebe muita atenção, mas distribuição do poder de decisão é concedido a poucos; e, por fim, na última classificação, se trata dos casos em que há a distribuição de poder com todos os segmentos de atores sociais, permitindo que estes tenham condição de influenciar

o resultado final.

Arnstein (2002) constrói um modal de classificação participativo o qual se divide em três categorias e oito níveis, o qual denomina como escada de participação cidadã, de modo que nesta escada, de forma crescente, de baixo para cima, determinam o nível de distribuição de poder, avaliando a capacidade de interferir na decisão final. Igualmente, Souza (2010) adota, o agrupamento de oito degraus divididos em três níveis de poder, também denominando a primeira categoria de poder como de Não-participação, porém conceituado de forma diferente a segunda e terceira categoria, sendo: Pseudoparticipação ao invés de Níveis de Concessão Mínima de Poder; e Participação Autêntica no lugar de Níveis de Poder Cidadão.

Quadro 3 - Escada de participação popular

	NÍVEL DE PODER	CATEGORIA DE PODER
8	Controle Cidadão	NÍVEIS DE PODER CIDADÃO
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	NÍVEIS DE CONCESSÃO MÍNIMA DE PODER
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	NÃO PARTICIPAÇÃO
1	Manipulação	

FONTE: Adaptado de Arnstein (2002).

Para a autora os dois primeiros degraus da Escada correspondem a “não-participação”, caracterizados como Manipulação (1) e Terapia (2). Arnstein aduz que estes muitas vezes são idealizados para substituir a efetiva e genuína participação, cujo objetivo real não é capacitar as pessoas para participar do planejamento ou até mesmo participarem efetivamente na decisão de programas. Na verdade, nestes degraus se busca de forma cautelosa “educar” ou “curar” os participantes para aceitarem suas decisões e propostas. Por sua vez, Souza (2010) no primeiro degrau conceitua como coerção ao invés de manipulação e o segundo como manipulação no lugar de terapia, reforçando que nestes casos são realizados de forma tão evidente

que nem as aparências se salvam,

Os degraus seguintes, informação (3), consulta (4) e pacificação ou apaziguamento (5), representam os níveis de “concessão mínima de poder”. Nos degraus 3 e 4, quando definidos pelos detentores do poder como o maior grau de participação possível, possibilitam aos participantes poderem ouvir e serem ouvidos, mas nestas condições ainda lhes faltam poder para garantir que suas opiniões sejam ouvidas pelos reais donos do poder. O degrau 5, de pacificação ou apaziguamento, se traduz como uma simbologia de nível superior, uma vez que nos níveis anteriores não se permite aconselhar, mas mantêm aos detentores do poder a continuação do direito de decidir. Souza mantêm igual conceito para os degraus 3 e 4, conceituando de forma diferente o degrau/categoria 5 como cooptação ao invés de pacificação. Para o autor, a cooptação em relação a consulta se diferencia tão somente pela criação de instâncias de participação, ao invés de se promover pesquisas de opinião.

Por fim, na última categoria de poder, os degraus de Parceria (6), Delegação de Poder (7) e Controle Cidadão (8), os quais proporcionam uma distribuição de poder mais uniforme, sendo classificada como poder cidadão ou poder de gestão plena. No degrau 6, a sociedade civil pode entrar em uma parceria, podendo debater em condições igualitárias, sendo possível negociar e participar junto aos verdadeiros detentores do poder nas discussões e decisões políticas. Nos degraus seguintes, os representantes daqueles definidos pela autora como os “sem-nada”, conseguem ser maioria nas instâncias de tomada de decisão e até mesmo ter a real distribuição do poder ou plena gestão de gerenciamento de ações e projetos. Não obstante, Souza (2010) conceitua de forma diferente a categoria 8, sendo como autogestão, no qual a sociedade civil de forma independente desempenha a gestão e o poder decisório de forma efetiva.

2. O CASO – REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS - SP

Para a realização do presente trabalho, optou-se pelo estudo de caso da Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos – SP. O primeiro PDP, após a criação do Estatuto da Cidade (2001), teve a sua elaboração ocorrida entre os anos de 2002 e 2004, tendo sido instituído na cidade de Guarulhos pela Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004.

Após o período de implementação, em atendimento ao Estatuto da cidade o qual prevê que o plano deve ser revisado a cada 10 anos, foi dado início ao processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social - PDDUES, tendo ocorrido 3 (três) tentativas de revisão, objeto do presente estudo, sendo: a primeira com início em outubro de 2011 e finalização no final de 2012, porém não foi enviada à Câmara para aprovação; a segunda entre os anos de 2015 e 2016, tendo sido realizada apenas atualização da leitura técnica e comunitária; e a terceira teve início em 2017, onde os trabalhos para a revisão foram retomados em alguns momentos, passando por processos de atualização de informações e realização de novas discussões participativas até que foi aprovado em junho de 2019, através da Lei Municipal nº 7.730, de 4 de junho de 2019.

Se retomarmos a história do Município, Guarulhos foi emancipada de São Paulo em 1880, permanecendo até o início do século XX num ambiente tipicamente rural com uma singela população. No entanto, segundo Toledo (2011) uma das razões do grande aumento populacional nas primeiras décadas do século XX na cidade, se deu em virtude da onda de imigrantes europeus e asiáticos que chegaram na cidade e se tornaram proprietários de terras passando a exercer grande influência na cidade, de modo que esta influência pode ser observada até os dias de hoje nos sobrenomes de políticos importantes e nos nomes das indústrias e empreendimentos comerciais da cidade.

A autora, ainda, aduz que o salto demográfico na cidade de Guarulhos, principalmente na segunda metade do século XX, se deu em massa com a chegada dos migrantes da capital e do interior do estado de São Paulo, de estados do Nordeste, de Minas Gerais, Mato Grosso e outros, muitos oriundos de áreas rurais, atraídos, sobretudo, pela oferta de trabalho na indústria e outras atividades urbanas, numa

cidade que crescia com rapidez, e foram ocupando as regiões periféricas, sobretudo o lado da Dutra oposto ao centro, promovendo profunda transformação nos espaços e na história do município.

Segundo Fernandes, Oliveira & Queiroz (2008), em 1910 se inicia o processo de industrialização, que atraiu migrantes e imigrantes, com a criação de 6 olarias, estabelecidas próxima à fronteira da capital, na região central e no bairro da Vila Galvão, que produziam tijolos e telhas para o fornecimento da capital do Estado que se encontrava em plena expansão urbana. Por sua vez, em 1956 a cidade já havia vivenciado um crescimento exponencial no seu processo de industrialização, pois além de cerca de 220 olarias, agora detinha também 40 portos de extração de areia e pedregulho e 90 grandes indústrias e pequenas fábricas de produção de diversos nichos, especialmente no mercado têxtil, aguardente e fubá. Em virtude da facilidade da mobilidade e distribuição promovida pelas rodovias Dutra e Fernão Dias, entre os anos de 1953 e 1956, se instalaram, as margens desta no trecho que corta a cidade, cerca e 143 novas indústrias de médio e grande porte, resultando na composição socioeconômica da cidade, bem como no seu crescimento populacional.

No entanto, vale ressaltar que, a partir da década de 1990, houve uma constante diminuição da taxa média de crescimento geométrico, o que refletiu em acréscimos populacionais menores nos períodos intracensos seguintes (IBGE). O último período analisado apresentou a menor taxa registrada nos últimos 60 anos.

Tabela 1 - Acréscimo Populacional

ANO	POPULAÇÃO	TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO 2000/2010 (EM %)	INCREMENTO POPULACIONAL ABSOLUTO
1940	13.439		
1950	35.523	16,43%	22.084
1960	101.273	18,51%	65.750
1970	237.900	13,49%	136.627
1980	532.726	12,39%	294.826
1991	787.866	4,79%	255.140
2000	1.072.717	3,60%	283.402
2010	1.222.357	1,33%	142.671

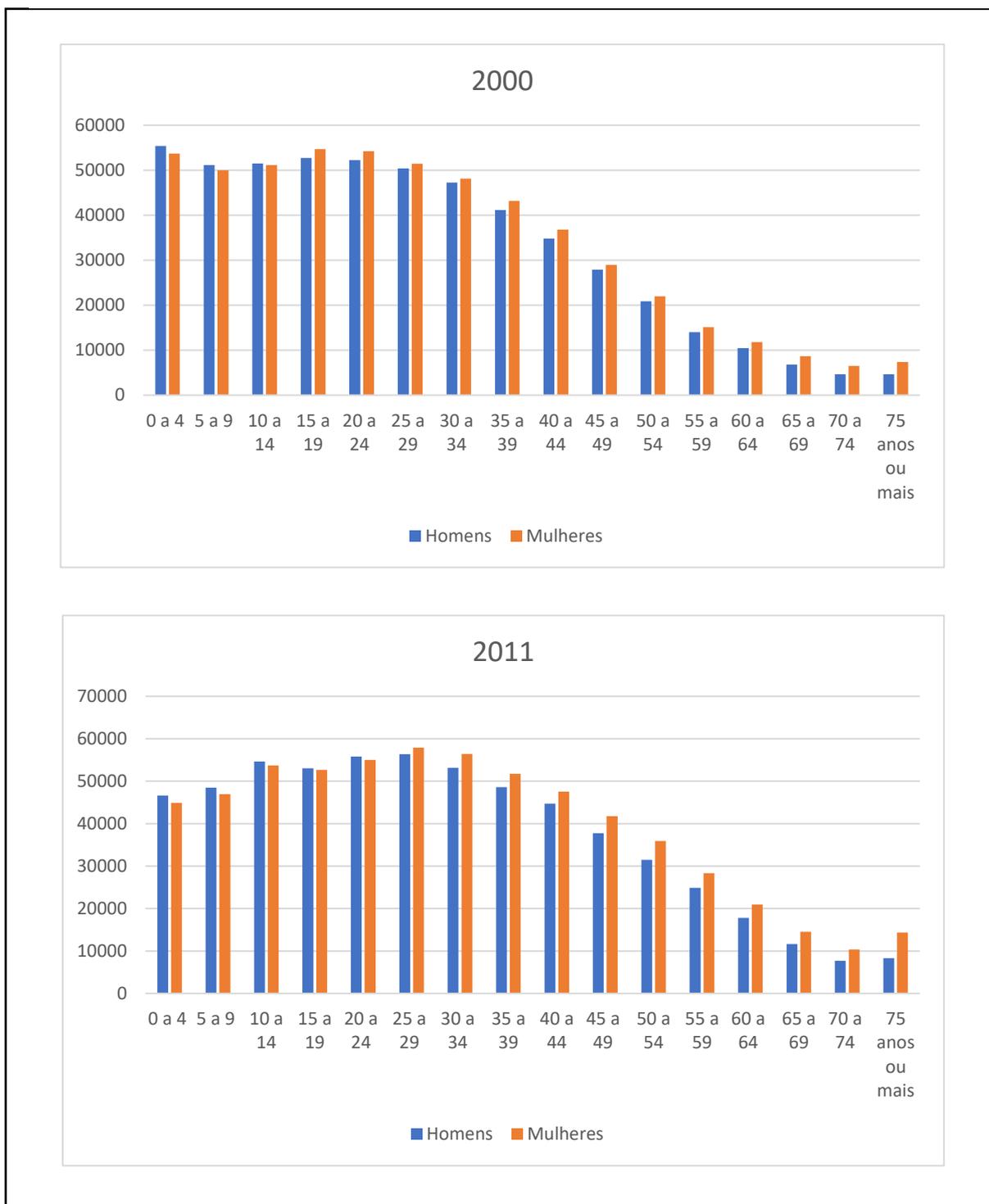
FONTE: IBGE (2010)

Conforme se pode observar na tabela acima, no início do século XXI houve uma constância no decréscimo populacional, o qual está intrinsecamente ligado a

diminuição da taxa de natalidade e de migração, bem como o aumento da expectativa de vida da população, que está correlacionado a outros fatores como a progressão da qualidade de vida. Para Wong e Carvalho (2006) esse movimento de Transição da Estrutura Etária (TEE) é uma realidade para todas as regiões do país, mesmo com as tamanhas desigualdades socioeconômicas e regionais existentes, sendo consequência da diminuição das taxas de mortalidade, reflexo de melhorias na forma de viver, que tem por consequência aumentado a expectativa de vida da população; e redução das taxas de fecundidade, impactando na distribuição das faixas etárias. Para os autores, a tendência brasileira é do aumento da população adulta, seguida de uma diminuição e, posteriormente, estabilização nos segmentos com menos idade.

Em Guarulhos, conforme se pode observar no gráfico abaixo produzido a partir das informações do SEADE, nos últimos 10 anos houve uma diminuição da população nas faixas etárias entre zero a quatro anos; cinco a nove anos, e um aumento progressivo nas demais faixas etárias. Apenas o grupo entre quinze e dezenove anos permaneceu estacionado, com aproximadamente 100 mil pessoas. Porém, é a partir do grupo etário de quarenta e quatro anos que se observa o maior crescimento. Nesse sentido, comparando os gráficos podemos observar que apresentam dois movimentos opostos: um de diminuição da população abaixo de quinze anos e outro de crescimento da população acima dos sessenta anos.

Figura 3 - Incremento Populacional por Faixa Etária



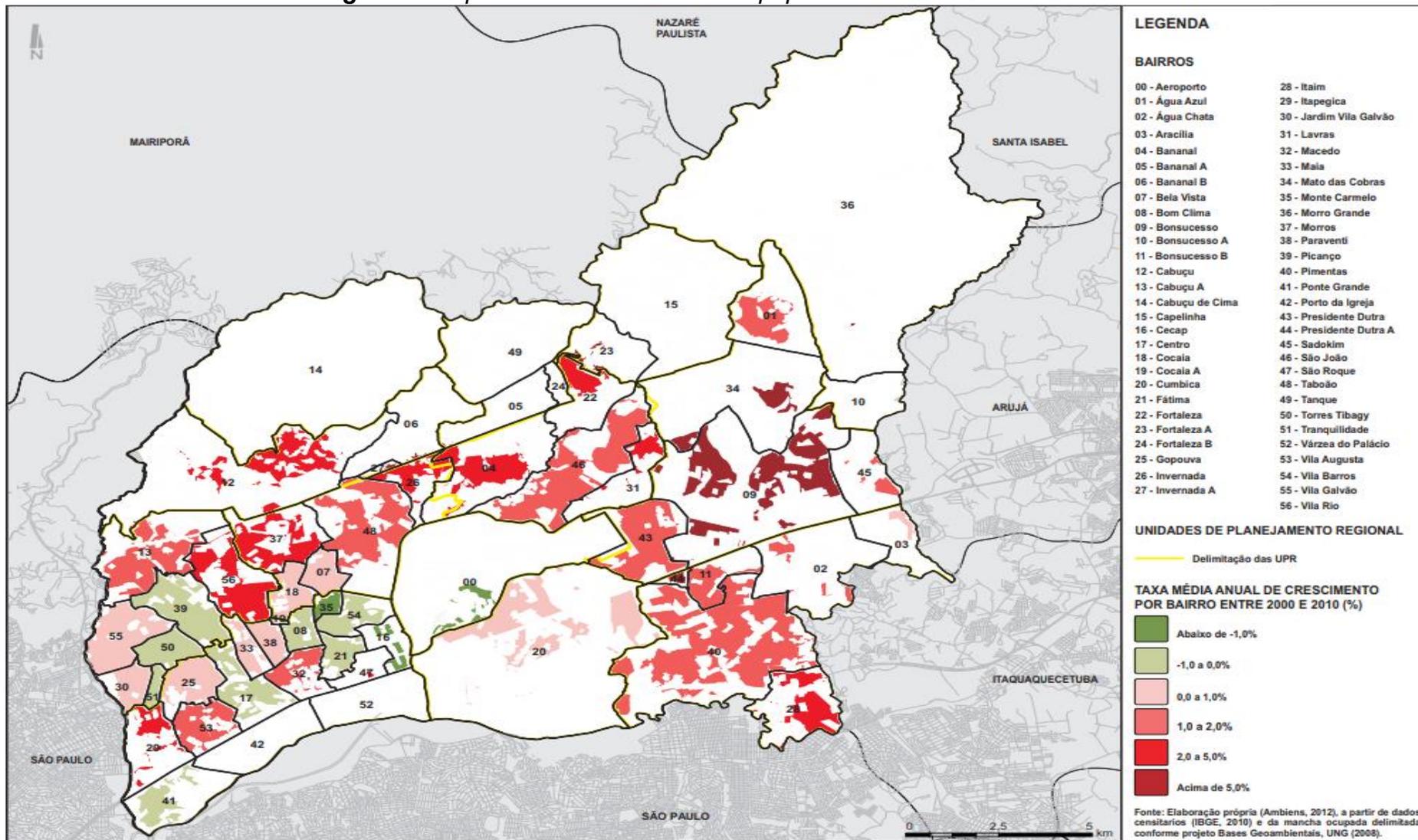
FONTE: Elaboração própria a partir do SEADE (2011)

A espacialização da taxa geométrica anual de crescimento populacional por setores censitários mostra de forma detalhada que o acréscimo populacional em Guarulhos não se apresenta de forma homogênea naquele território. Assim, diversos bairros localizados em torno do Centro, Vila Galvão, Maia, Paraventi e Cumbica que

apresentam uma infraestrutura urbana consolidada, sofreram perda de população. As regiões com taxas de crescimento moderadas (zero a 2,5%) se concentram nos setores próximos ao Pimentas e em localidades da porção oeste do município e próximos a São Paulo. Os bairros que têm apresentado um crescimento elevado (acima de 5%) localizando-se, principalmente, a leste do aeroporto, como a região de Bonsucesso, e na porção norte de Guarulhos, tais como Fortaleza, Cabuçu, Bananal e São João, pressionando as áreas de proteção ambiental³.

³ Dados extraídos do portal gestão Urbana de Guarulhos: <https://gestaourbana.guarulhos.sp.gov.br/>

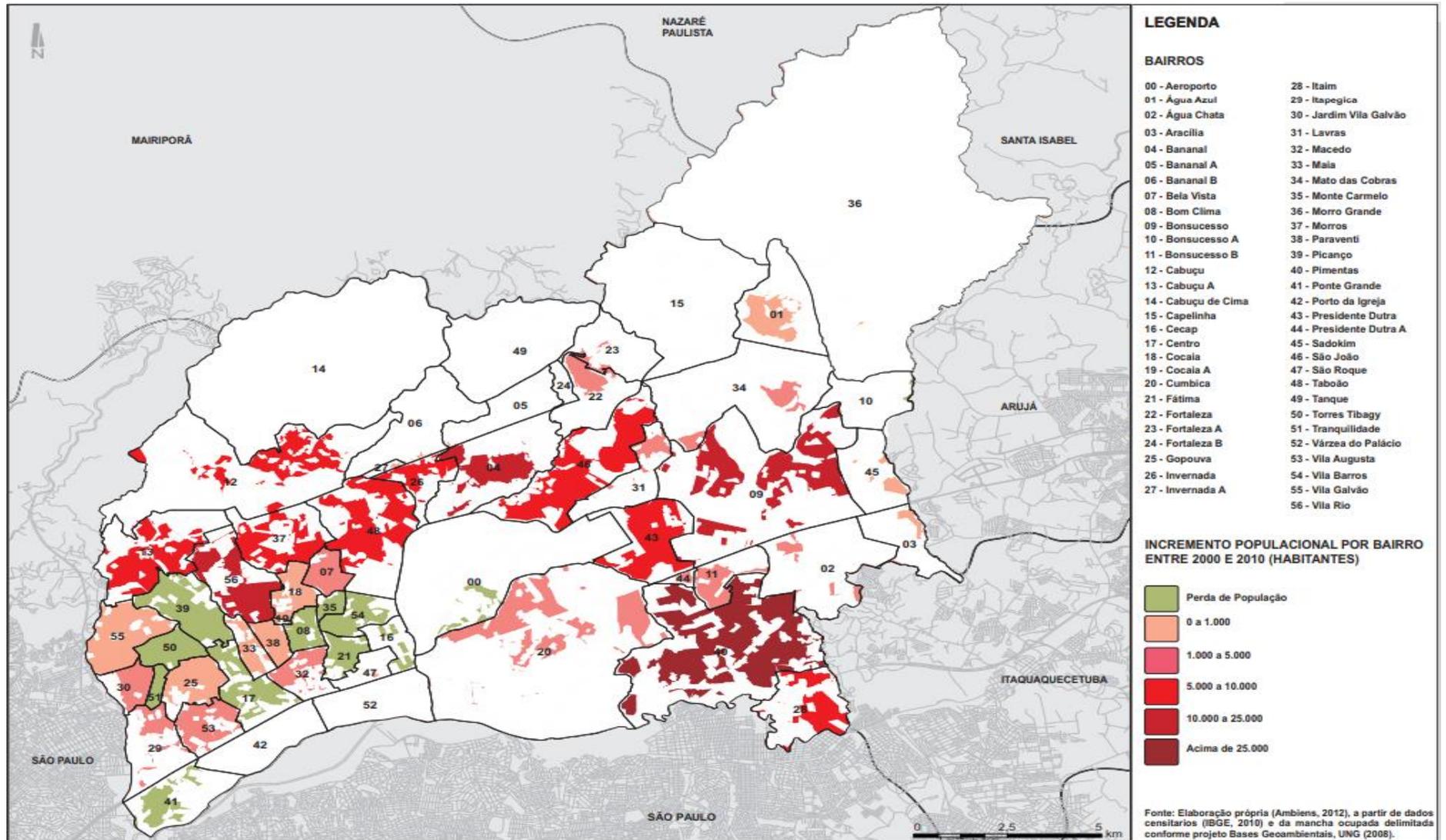
Figura 4: Mapa da taxa de crescimento populacional entre 2000 e 2010



FONTE: Elaboração Ambiens, 2012, a partir de dados censitários (IBGE, 2010) e da mancha ocupada delimitada conforme projeto Bases Geoambientais, UNG (2008).

Em relação ao incremento populacional entre 2000 e 2010, podemos observar do mapa abaixo, em termos absolutos quanto cada região ganhou ou perdeu população no período de 2000 a 2010. A Unidade de Planejamento Regional que mais perdeu população no período foi o Centro, com aproximadamente oito mil pessoas. No interior desta UPR os bairros que obtiveram a maior perda foram o CECAP (-1668), a Vila Barros (-1.070), a Ponte Grande (-854), o Monte Carmelo (-902) e Fátima (-774). Em seguida, o Bairro de Picanço, pertencente à Vila Galvão, como uma perda de quase 3.000 pessoas. Contudo, essa UPR também teve incrementos populacionais, sendo os principais observados para os bairros de Vila Rio (11.107) e Cabuçu A (7.352). As regiões que obtiveram o maior incremento na UPR Pimentas são os Bairros de Pimentas (25.003) e Itaim (5.792); na UPR São João, os bairros Bananal (10.675), São João (8.485) e Lavras (2.639). Na UPR de Bonsucesso os maiores incrementos foram observados no de Bonsucesso (36.350), Presidente Dutra (5.143) e Mato das Cobras (4.254). Na UPR Taboão, os bairros de Morros (9.960), Taboão (8.971) e Invernada (4.921). Outros bairros com destaque são Cabuçu, pertencente a APA Cabuçu, com um incremento de mais de 6 mil pessoas e Cumbica com um aumento de 3.296 pessoas.

Figura 5: mapa do incremento populacional entre 2000 e 2010



FONTE: Elaboração Ambiens, 2012, a partir de dados censitários (IBGE, 2010) e da mancha ocupada delimitada conforme projeto Bases Geoambientais, UNG (2008).

Desta forma, segundo dados do IBGE (2010), Guarulhos possuía, no início do processo de revisão do PDDUES (2011), 1.221.979 habitantes, tendo crescido a taxa anual de 1,33% entre 2000 e 2010 (SEADE, 2011), sendo, desta forma, a segunda maior cidade do Estado de São Paulo. Ainda, integra a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com 6,21% de seus 19.672.582 habitantes (IBGE, 2010).

Tabela 2 - RMSP - População total 2000, 2010 e taxa geométrica de crescimento anual da população, 2000 e 2010

LOCALIDADE	POPULAÇÃO TOTAL		TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO 2000/2010 (EM % A.A.)
	2000	2010	
Arujá	59.185	74.818	2,37
Barueri	208.281	240.656	1,46
Biritiba Mirim	24.653	28.573	1,49
Caieiras	71.221	86.623	1,98
Cajamar	50.761	64.113	2,36
Carapicuíba	344.596	369.908	0,71
Cotia	148.987	201.023	3,04
Diadema	357.064	386.039	0,78
Embu	207.663	240.007	1,46
Embu-Guaçu	56.916	62.846	1
Ferraz de Vasconcelos	142.377	168.290	1,69
Francisco Morato	133.738	154.538	1,46
Franco da Rocha	108.122	131.603	1,98
Guararema	21.904	25.861	1,67
Guarulhos	1.072.717	1.222.357	1,31
Itapeceira da Serra	129.685	152.308	1,62
Itapevi	162.433	200.874	2,15
Itaquaquecetuba	272.942	321.854	1,66
Jandira	91.807	108.436	1,68
Juquitiba	26.459	28.732	0,83
Mairiporã	60.111	80.920	3,02
Mauá	363.392	417.281	1,39
Mogi das Cruzes	330.241	387.241	1,6
Osasco	652.593	666.469	0,21
Pirapora do Bom Jesus	12.395	15.727	2,41
Poá	95.801	106.033	1,02
Ribeirão Pires	104.508	113.043	0,79

Rio Grande da Serra	37.091	44.084	1,74
Salesópolis	14.357	15.639	0,86
Santa Isabel	43.740	50.464	1,44
Santana de Parnaíba	74.828	108.875	3,82
Santo André	649.331	673.914	0,37
São Bernardo do Campo	703.177	765.203	0,85
São Caetano do Sul	140.159	149.571	0,65
São Lourenço da Serra	12.199	13.985	1,38
São Paulo	10.434.252	11.244.369	0,75
Suzano	228.690	262.568	1,39
Taboão da Serra	197.644	244.719	2,16
Vargem Grande Paulista	32.683	42.946	2,77
RMSP - Total	17.878.703	19.672.510	0,96

FONTES: IBGE, 2012.

Entretanto, a cidade de Guarulhos se destaca não somente pela dinâmica populacional, mas também pelo seu papel na economia brasileira, sua localização estratégica e pelas enormes transformações socioespaciais por que passou nos últimos anos. Nesse sentido, a Região Metropolitana de São Paulo estabelecida pela Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973 e reorganizada pela Lei Complementar 1.139 de 6 de junho de 2011, agrupou seus municípios em 5 (cinco) sub-regiões. A cidade de Guarulhos encontra-se na sub-região Leste, junto de Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano.

Vale ressaltar que sua localidade permitiu que Guarulhos fizesse parte do seleto grupo das dez cidades brasileiras responsáveis por 25% do Produto Interno Bruto, atingindo, em 2006, o 9º maior PIB do país, compreendendo mais de 2.500 indústrias, 15 mil estabelecimentos comerciais e 45 mil empresas prestadoras de serviços, e em 2009, passa a ser o 8º maior PIB do Estado de São Paulo e continua a ser 9º do país⁴. Segundo informações do portal Gestão Urbana de Guarulhos, isso foi possível em decorrência da evolução histórica que Guarulhos viveu, destacados 5 pontos:

- (i) a vocação industrial, enquanto polo de produção de bens e serviços, compondo o conjunto de municípios de forte caráter industrial a oeste da

⁴ Os dez maiores municípios eram: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, Manaus, Porto Alegre, Salvador, Guarulhos e Fortaleza

Região Metropolitana de São Paulo; (ii) o acesso da Rodovia Presidente Dutra, que propiciou a expansão industrial do município e a integração e definição de um corredor de transporte entre a Capital Paulista, o Vale do Paraíba e a Capital Fluminense, desde 1951, (iii) o acesso da Rodovia Fernão Dias, que ampliou o sistema viário de transportes, entre a Capital Paulista e a Capital de Belo Horizonte, desde 1961, bem como (iv) a Rodovia Ayrton Senna da Silva e a Rodovia Hélio Smidt, desde 1982, ampliando o sistema e garantindo o escoamento da produção entre os estados da Região Sudeste do país; (v) a construção do Aeroporto Internacional de Cumbica, que permitiu um avanço da estrutura econômica do município de Guarulhos; bem como a grande oferta do fator de produção e de mão de obra, que sempre caracterizou o município.

Perceba-se que o ápice da industrialização da cidade de Guarulhos se deu a partir da década de 1950, após a inauguração da Rodovia Dutra (1951) que permitiu melhor escoamento dos produtos das indústrias, principalmente em virtude das medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, com ênfase na industrialização, que ocorreram no segundo mandato do presidente Getúlio Vargas, com investimentos públicos no sistema de transportes e de energia e com a abertura de créditos, propiciando este um cenário fundamental para o desenvolvimento industrial e demográfico de Guarulhos. Após isso, o município de Guarulhos teve uma grande variedade de produção industrial, acolhendo grandes indústrias estrangeiras tais como a fábrica italiana de máquinas de escrever, a Olivetti, inaugurada em 1958, e a Philips, indústria holandesa, uma das maiores produtoras mundiais de eletroeletrônicos, entre muitas outras, que vinham também atraídas pela isenção fiscal concedida pela Prefeitura do município.

Ainda, segundo Toledo (2011):

Nessas décadas, instalaram-se também empresas médias e grandes, como a Alcoa, importante produtora de alumínio, a De Maio Gallo, produtora de peças de automóveis, a Fracalanza, produtora de utilidades domésticas em aço, a Microlite, fabricante de pilhas, e a Persico Pizzamiglio, produtora de tubos de aço, todas ainda em funcionamento. Com o estímulo à industrialização no governo de Juscelino Kubitschek e a abertura ao capital estrangeiro, ainda outras empresas se instalaram na cidade, como a Pfizer, Asea, Toddy e Mannesmann, além das já citadas. Essas indústrias, além de encontrarem terrenos baratos e fácil escoamento dos produtos, tinham vantagens com a isenção de impostos, registradas em leis de 1951, 1952, 1957 e 1961.

Contudo, a cidade de Guarulhos, que em sua espacialidade já detinha intenções muito maiores do que as que já haviam sido implantadas, como por exemplo a necessidade de se estabelecer um eixo de circulação que viabilizasse a ligação entre São Paulo e Rio de Janeiro, os dois maiores centros econômicos do país,

propiciou pontos estratégicos de industrialização e circulação de produtos. Nesta toada, a "Cidade Satélite Industrial de Cumbica" passou a representar dentro das políticas regionais, um viés estratégico da própria região metropolitana como também de espaços estaduais e nacionais, uma vez que este bairro passou a ser cortado por três rodovias importantes: Rodovia Hélio Smidt que liga ao aeroporto, Rodovia Presidente Dutra e Rodovia Ayrton Senna da Silva.

Nesse sentido, aduzem ainda Gama & Suzuki (2011):

O município de Guarulhos constituiu-se como "lugar" de extrema grandeza ao desenvolvimento da metrópole paulistana, porém, com seu desenvolvimento imbricado com o da capital. As transformações ocorreram evidentemente com o intenso processo de especialização do espaço urbano guarulhense, estabelecendo novas funções ao município, estrategicamente, direcionadas pela fluidez da circulação com as rodovias presidente Dutra, Fernão Dias e, posteriormente, Ayrton Senna. Ainda com relação à questão estratégica da espacialidade de Guarulhos, soma-se o desenvolvimento de um plano "Geopolítico de Modernização Tecnológica" que teve, na criação de um parque tecnológico no vale do Paraíba, o desenvolvimento de um sistema integrado de relações que visaram o estabelecimento de um projeto geopolítico de estratégia militar.

Em 1985 foi inaugurado o Aeroporto Internacional de Guarulhos, o maior aeroporto do Brasil e da América do Sul, aumentando sua importância regional e nacional, atraindo empresas que impulsionaram os setores de serviço e industrial, hoje responsáveis por grande parte do desenvolvimento econômico da cidade. No entanto, com a inauguração do aeroporto, se deu início a uma extensa ocupação urbana excêntrica de áreas inadequadas para a finalidade de construção de residências, nos termos dos instrumentos urbanísticos definidos ao longo das duas últimas décadas do século XX (DUARTE, 2011).

Desta forma, com a estimulação da industrialização, somado ao êxodo rural que existia, e, ainda, considerando as isenções fiscais que eram dadas pela prefeitura e o início das atividades do aeroporto Governador André Franco Montoro, Guarulhos vivenciou, de forma exponencial, um crescimento populacional e econômico, haja vista que, segundo o portal Gestão Urbana, a análise da dinâmica econômica recente de Guarulhos contempla as variáveis de (i) geração de riqueza por setores produtivos com análise do crescimento do produto setorial; (ii) caracterização do mercado de trabalho a partir de indicadores dos vínculos empregatícios e renda média das atividades econômicas, número de contratações das principais ocupações, e empregos formais existentes, e; (iii) papel da logística de transportes na economia

municipal a partir dos grandes projetos de infraestrutura presentes.

Entretanto, oriundo deste crescimento populacional e industrializado, surgiram as demandas de habitação, uso e ocupação do solo, infraestrutura social e urbana, entre outras, as quais exigiam a definição de estratégias de curto, médio e longo prazos, além de saúde financeira, para promover os dispêndios econômicos necessários à promoção dos serviços públicos indispensáveis a sociedade (MORENO, 2016).

Ainda nesse ano, foi criado o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), bem como foi dado início aos estudos do Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Rio Cabuçu de Cima, o qual era parte integrante do Programa de Recursos Hídricos e Controle de Enchentes. Posteriormente, em 06 abril de 1990, foi criada a lei orgânica do município a qual trouxe relevantes questões para o planejamento urbano, especialmente no que tange a elaboração do plano diretor.

Todavia, Moreno (2016) aduz que durante os anos de 1967 aos anos 2000, o único plano diretor aprovado se deu em 1971, de modo que, durante esse lapso temporal, a administração pública municipal, por intermédio de comissões e grupos de trabalho, realizava a condução administrativa por projetos. Nesse sentido, o autor ainda aduz:

O único plano diretor aprovado por lei nesse período foi o de 1971, em 30 de dezembro desse ano. Provavelmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos foi aprovado com a intenção de conseguir auxílio financeiro ou empréstimo do Estado de São Paulo para a execução de seu plano de ação, condição imposta por lei complementar à Lei Orgânica dos Municípios, de 17 de dezembro

Em 2001, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o planejamento urbano ganha novos contornos com a criação do Estatuto da Cidade, trazendo, conforme já mencionado anteriormente, a obrigatoriedade do desenvolvimento de planos diretores participativos para as cidades com mais de 20 mil habitantes, os quais deviam ser revisados em até 10 anos, definindo o prazo legal de até 10 de julho de 2006 para a elaboração e aprovação do PDP, sob pena do chefe do executivo municipal incorrer em improbidade Administrativa.

Desta forma, em 2002 Guarulhos deu início a elaboração de seu plano diretor participativo, tendo sido aprovado em 2004, ou seja, 33 (trinta e três) anos após a aprovação do primeiro plano diretor instituído pela lei municipal nº 1.689, de 30 de

dezembro de 1971, culminando na lei 6.055, de 30 de dezembro de 2004.

2.1. A PRIMEIRA TENTATIVA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO – 2011/2012

O processo de revisão do Plano Diretor de Guarulhos instituído pela Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004, teve sua primeira tentativa iniciada em outubro de 2011 sendo que para sua realização foi realizado procedimento licitatório na modalidade Pregão (presencial) nº 267/2011, regido pelo edital nº 267/11-DCC, o que culminou na celebração do contrato administrativo nº 006001/2011, entre a Prefeitura de Guarulhos e a empresa Ambiens Sociedade Cooperativa. Tal processo de revisão tinha a proposta de conclusão para maio de 2012, que, conforme veremos, não ocorreu, uma vez que sequer a minuta do projeto de lei foi encaminhada ao Poder Legislativo.

É importante destacar também que, segundo levantamento feito pela empresa vencedora, o PDDUES (2004) do município de Guarulhos foi desenvolvido com fundamento nos princípios da sociedade desejada, aqueles valores e desejos que balizam a interpretação da realidade e a formulação das estratégias de ação, tendo sido pactuados no processo participativo de construção do Plano Diretor e expressos nos objetivos e eixos estratégicos da Lei do Plano (art. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 6.055/2004), conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Eixos estratégicos propostos pelo PDDUES - 2004

EIXOS ESTRATÉGICOS	
Eixo Estratégico 1	Cidade para todos
Eixo Estratégico 2	Desenvolvimento social
Eixo Estratégico 3	Desenvolvimento econômico e emprego
Eixo Estratégico 4	Qualidade e mobilidade urbana
Eixo Estratégico 5	Financiamento da cidade
Eixo Estratégico 6	Participação cidadã
Eixo Estratégico 7	Articulação metropolitana

FONTE: Elaboração própria a partir do PDDUES, 2004.

Além disso, segundo consta do portal Gestão Urbana, as atividades de elaboração do Plano Diretor de 2004 cumpriram as diretrizes e objetivos esperados para um Plano Diretor participativo, tendo envolvido diversos segmentos sociais, com a realização de mais de 72 eventos participativos, entre reuniões, oficinas de leitura

comunitária e audiências que mobilizaram cerca de duas mil pessoas entre 2002 e 2003. Desta forma, em continuidade desse processo, na revisão do Plano Diretor houve a proposta de incorporar nos eventos participativos, diversas organizações que estiveram envolvidas com a elaboração do Plano Diretor de 2004.

Importante frisar que, segundo o Portal Gestão Urbana, o processo de revisão do Plano Diretor de Guarulhos deveria ser tratado como parte de um processo contínuo de gestão democrática vinculado ao desenvolvimento da cidade, uma vez que já fora realizado um PDDUES anterior, não se tratava da elaboração de um plano que nasce do zero, mas sim da continuidade de um processo de participação amplo que inclui outras estruturas participativas a serem mobilizadas para a revisão do plano, como os conselhos, os conselheiros de outras temáticas próximas ou interligadas à política urbana, os conselhos do orçamento participativo, os segmentos participantes das Conferências da Cidade de Guarulhos e dos diversos processos participativos relacionados à elaboração dos planos setoriais (Guarulhos, 2011). Esses, além de participarem em eventos específicos vinculados ao processo participativo de revisão do Plano, seriam responsáveis por comunicar seus segmentos como mobilizar propostas oriundas da sociedade civil. Igualmente, tais atores seriam fundamentais para avaliar e sugerir propostas acerca do formato da estrutura de implementação e controle do planejamento.

Desta forma, a Revisão do Plano Diretor teria como premissa a avaliação das mudanças territoriais que ocorreram no período compreendido entre o diagnóstico do Plano Diretor e o momento atual. Além disso, a avaliação também deveria possibilitar compreender se as estratégias e ações programadas foram realizadas ou não, se tiveram sucesso ou não, e por que fracassaram ou tiveram sucesso. Ou seja, deveria ser atualizado o diagnóstico e revisar as estratégias de ação, pautado na elaboração do PDDUES 2004, para chegar a uma revisão da Lei do Plano Diretor adequada às mudanças verificadas e aos novos projetos acordados. Esta revisão deveria possibilitar também um efetivo monitoramento do Plano Diretor no momento seguinte, com a constante avaliação da realidade e adequação dos projetos aos objetivos formulados.

Para tanto, inicialmente, a revisão do plano diretor participativo foi esquematizada do seguinte modo:

Figura 6 - Processo de Planejamento - Plano Diretor De Guarulhos - SP



FONTE: Ambiens (2011).

Após os levantamentos realizados pela empresa contratada, Ambiens Cooperativa, foi realizado uma proposta de revisão de plano diretor que ocorreria em quatro etapas: (i) Planejamento; (ii) Análise da Situação Atual; (iii) Projeção de Cenários Futuros e Propostas para a Revisão; e, (iv) Elaboração das Minutas do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor, e um total de 20 atividades, de modo que seriam distribuídas em todas as etapas, conforme o quadro a seguir:

Quadro 4 - Etapas de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social

ETAPA 1 - Planejamento		ETAPA 2 - Análise da Situação Atual		ETAPA 03 - Projeção de Cenários Futuros e Propostas para a Revisão		ETAPA 04 Elaboração das Minutas do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor	
1	constituição da Coordenação Geral (CG), do Grupo de Trabalho Permanente (GTP) e do Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI)	8	Leitura Técnica	13	Construção de cenários futuros	16	Construção da Minuta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor
2	articulação entre os diferentes setores do poder executivo e legislativo municipal a fim de definir e consolidar os componentes de Revisão do Plano Diretor e definição dos alcances e estratégias dos processos participativos	9	Leitura dos Marcos Jurídicos	14	Consolidação das propostas para a revisão do Plano Diretor junto ao governo municipal	17	Consolidação da minuta elaborada
3	Evento para a divulgação do início dos trabalhos para a Revisão do Plano Diretor, a fim de mobilizar atores sociais para participação da revisão	10	Leitura Comunitária	15	Discussão pública e pactuação das propostas para a revisão	18	Realização de Audiência Pública
4	planejamento preliminar das atividades e metodologias a serem utilizadas nas oficinas participativas	11	Sistematização das Leituras Técnica e Comunitária			19	Finalização da minuta de Lei
5	Análise preliminar de dados e materiais existentes no município com a posterior consolidação destes dados	12	Devolutivas públicas dos resultados das Leituras Técnica e Comunitária			20	Elaboração do Relatório de Memória Técnica
6	avaliação dos conteúdos da implementação da Lei do Plano Diretor por intermédio da análise crítica da Lei do Plano Diretor de 2004						
7	Consolidação do Plano de Trabalho junto à Coordenação						

FONTE: Elaboração própria a partir da proposta de Revisão do PDDUES, 2011

Desta forma, partindo da premissa de que todo o procedimento de revisão se fundamenta na concepção do planejamento participativo, que pressupõe a participação social nos momentos decisórios da Revisão do Plano Diretor, analisaremos as etapas da Revisão do Plano nos moldes das 10 etapas constantes no manual “PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos” do Ministério das Cidades (2004).

2.1.1. A CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR

O município de Guarulhos instituiu a criação do Conselho Gestor em 2007, por intermédio da lei municipal 6253 de 24 de maio de 2007 – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do solo -, o qual era denominado como Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, de caráter deliberativo e consultivo. Após, em 23 de novembro de 2007, ou seja, 6 meses após, foi criada a lei 6.308/2007, a qual regulamentava o CMDU. Ademais, este conselho seria composto por 16 membros, sendo 8 membros do Poder Executivo e 8 membros da sociedade civil com seus respectivos suplentes, de modo que os membros do Poder Executivo seriam indicados pelo Prefeito. Em relação aos membros da sociedade civil, seriam eleitos dentre os seus pares para um mandato sem remuneração de dois anos, sendo o processo eleitoral conduzido por uma comissão paritária, nomeada pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, de modo que a composição dos membros da sociedade civil seria distribuída conforme consta na tabela abaixo:

Tabela 4 - Composição dos Membros da Sociedade Civil do CMDU

Número de representantes	Entidades
1	associações de moradores de bairro
1	entidade ambiental
2	movimentos populares ligado a área de desenvolvimento urbano
1	cooperativa habitacional
1	setor empresarial
1	entidade de classe de categoria profissional ligada a área de desenvolvimento urbano
1	universidade ligado a área de planejamento urbano

FONTE: Elaboração própria a partir da Lei 6.308 de 2007.

O CMDU tinha como competências legais⁵: (i) debater a política de desenvolvimento urbano do município; (ii) acompanhar a implantação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação; (iii) debater e emitir parecer sobre proposta de alteração no Plano Diretor, na Lei de Zoneamento e no Código de Edificações e Licenciamento Urbano, bem como propor normas gerais de direito urbanístico; (iv) articular as ações dos Conselhos Municipais vinculados à política urbana, visando a integração e compatibilização das políticas de transporte, habitação, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico e cultural e uso do solo para a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; (v) acompanhar o planejamento e a política de desenvolvimento urbano do município; (vi) - debater, propor diretrizes e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU; (vii) - criar câmaras técnicas; e (viii) - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Ademais, o CMDU tinha a responsabilidade de promover a cada dois anos, e extraordinariamente quando necessário, a Conferência Municipal da Cidade, aberta à participação de todos os cidadãos e cidadãs⁶, bem como, considerando ser vista como instância participativa externa, na revisão do PDDUES, ainda teria as seguintes atribuições definidas no plano de trabalho: (i) participar efetivamente das reuniões de discussão da elaboração da revisão do Plano Diretor sempre que houver convocação; (ii) assegurar a publicidade quanto ao cronograma de atividades, aos documentos e informações produzidos na elaboração da revisão do Plano; (iii) acompanhar e qualificar as discussões referentes à elaboração da revisão do Plano Diretor; (iv) mobilizar atores da sociedade civil para participar da revisão do Plano Diretor; (v) informar os segmentos da sociedade civil sobre as propostas de revisão do Plano Diretor; (vi) construir pautas, propostas e apresentar as críticas oriundas da sociedade civil acerca do processo de revisão; (vii) participar dos espaços participativos; (vii) avaliar, monitorar, propor ações e sugerir mudanças em relação ao conteúdo técnico produzido; (viii) acompanhar e fiscalizar as atividades de elaboração da revisão do Plano Diretor; (ix) fomentar no município a divulgação de eventos de importância significativa na elaboração da revisão do Plano Diretor.

Na ocasião da revisão do PDDUES, os conselheiros e titulares

⁵ Artigo 2º da Lei Municipal 6308/2007 – Revogada em 2016.

⁶ Artigo 9º da Lei Municipal 6308/2007 – Revogada em 2016.

nomeados/votados eram:

Quadro 5 - Composição dos Membros do CMDU

Conselheiros – Poder Público		Conselheiros – Sociedade Civil	
Nome	Secretaria	Nome	Entidade
Benedito Aparecido da Silva	SDU	Ivalto José de Araújo	Associação Moradores de Bairro
Plínio Soares dos Santos	SDU	Marileide Gomes do Prado	Associação Moradores de Bairro
José Carlos Darlan	SH	Júlio Soto Saavedra	Entidades Ambientais
Rafael Aparecido Carlos da Costa	SH	Ivone C. Felix Pires	Entidades Ambientais
Sinésio Mariano da Silva Neto	SO	Sandra Emi Sato	Universidade
Carlos de Jesus Campos	SO	Rodrigo Vitorino Assumpção	Universidade
Edson José de Barros	SM	Wilson José Lourenço Júnior	Entidade Empresarial
Guilherme de Bagantini de Alcântara	SM	Thiago Bellezzo	Entidade Empresarial
Cristiane Ayres Contri	STT	Joel Rodrigues dos Santos	Entidade de Classe de Categoria Profissional
Carla Angelini Lazur	STT	Roberto dos Santos Moreno	Entidade de Classe de Categoria Profissional
Kátia Cacilda Pereira Lima	SG	Gilmar Antônio dos Santos	Movimento Popular
Melissa Shinzai Munforte	SG	Emília da Silva Chistoferro	Movimento Popular
Simone Vieira de Almeida	SDE	Paulo Silva oliveira	Movimento Popular
Ester Angra Magalhães	SDE	Daniel Barreto	Movimento Popular
Cristiane Teresinha Marins	SAAE	Francisco Gilberto Ramos Menezes	Cooperativa Habitacional
Lygia Felix Pereira	SAAE	Severina Alves Mariano	Cooperativa Habitacional

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2011.

Desta forma, em relação a composição do CMDU podemos afirmar que a sua composição possuía 50% integrado pela sociedade civil (8 membros e seus respectivos suplentes). Entretanto, em que pese a sociedade civil ser a metade, não podemos falar nos níveis mais altos de poder – Controle Cidadão (8) e Delegação de Poder (7), uma vez que a delegação total de poder e o Controle Cidadão não são possíveis em um PDP, visto a necessidade de trabalhar em conjunto com o poder

público para a sua elaboração. Nesse sentido, ainda, Souza (2013, p.205) descreve que o controle cidadão e a delegação do poder se distinguem da parceria, pois aqui “o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil”.

Sendo assim, na formação do CMDU o que se é possível perceber que existe uma distribuição de poder de Parceria (6), pois considerando o seu caráter deliberativo, lhes é possível negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.

2.1.2. PREPARAÇÃO DO PROCESSO

A etapa de preparação do processo foi denominada na primeira tentativa de revisão do PDDUES de Guarulhos como Etapa 1 – Planejamento, tendo como objetivo desenvolver a construção metodológica a ser utilizada no processo de revisão, tomando por base os conceitos, princípios, o processo de elaboração do PDDUES de 2004, as atividades a serem desenvolvidas e os procedimentos do trabalho a qual a empresa Ambiens havia sido contratada para desenvolver. Outrossim, foi possível observar dos documentos analisados que esta etapa, a qual preparava o processo de revisão, foi dividida em 7 atividades, conforme já mencionado anteriormente.

Na primeira atividade, desenvolvida sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU, foi formalizada a construção de três grupos internos, os quais teriam o caráter de instâncias internas para o processo de revisão, sendo: Coordenação Geral (CG); Grupo de Trabalho Permanente (GTP); e Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI).

A Coordenação Geral foi composta por todas as pastas que compunham a Administração Pública Direta à época (Secretaria de Governo; Secretaria de Administração e Modernização; Secretaria de Comunicação; Secretaria de Finanças; Secretaria de Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Trânsito e Transporte; Secretaria de Obras; Secretaria de Cultura; Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Habitação; Secretaria de Serviços Públicos; Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Trabalho; Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Secretaria de Assistência Social; Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer; Secretaria de Segurança Pública), uma Coordenadoria (Assuntos Aeroportuários) e

uma autarquia (Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE). O Grupo de Trabalho Permanente (GTP), por sua vez foi composto por técnicos da SDU, conforme consta na lista do anexo I. E, por fim, o Grupo de Trabalho Intersecretarias foi composto por técnicos de diversas pastas, sendo: 9 membros da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 1 membro da Secretaria de Meio Ambiente, 6 membros da Secretaria de Habitação, 4 membros da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 4 membros da Secretaria de Serviços Públicos, 1 membro da Secretaria de Obras, 2 membros da Secretaria de Trânsito e Transporte e 3 membros da autarquia de Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, conforme consta do quadro constante no anexo I.

Desta forma, se é possível observar que mesmo havendo o CMDU, o qual possui em sua composição membros da sociedade civil, não houve formalmente a participação de representantes dos segmentos sociais em toda esta construção, uma vez que a etapa de preparação do processo denominada como Planejamento, foi composta por grupos formados tão somente por membros da Administração Pública e pela equipe da empresa contratada. Nesse sentido, vale repisar que a Resolução nº 25/2005, do Conselho Nacional das Cidades, em seu artigo 3º, §1º, tem em sua redação normativa, expressamente 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”*. Nesta toada, a coordenação compartilhada tem o condão de que o processo participativo seja composto com membros da administração pública e dos diversos segmentos da sociedade civil desenvolvendo todas as atividades de planejamento e execução, em todas as fases do processo, inclusive da coordenação.

A segunda atividade, também desenvolvida sob a responsabilidade da SDU, consistia na articulação entre os diferentes setores do poder executivo e legislativo municipal, e nela foram realizadas diversas reuniões e diálogos com diferentes setores do poder executivo e legislativo municipal para definição e consolidação dos componentes de Revisão do Plano Diretor, bem como foi procedida a definição dos alcances e estratégias dos processos participativos, conforme consta do relatório de memória técnica desenvolvido pela Ambiens. No entanto, não conseguimos vislumbrar documentos do que foi produzido nesta atividade.

A terceira atividade tinha como propósito a realização de um evento de lançamento do processo de revisão do PDDUES, a fim de dar publicidade a este e,

assim, mobilizar atores sociais para participação na Revisão. De acordo com a proposta apresentada pela contratada Ambiens, conforme quadro abaixo, neste evento de lançamento e divulgação deveria ser apresentado um panorama histórico da Política Urbana e dos seus instrumentos de gestão, os princípios e diretrizes do PDDUES de Guarulhos, o panorama do desenvolvimento urbano em Guarulhos e a importância do processo de revisão. Note-se que esta atividade, inclusive, foi descrita como a etapa 3 no manual “PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, sendo imprescindível, pois, repisamos, é neste momento em que a sensibilização para a mobilização social é realizada.

Quadro 6 - Programação do evento de lançamento da revisão do PDDUES

ETAPA 01	Planejamento.
DATA	Janeiro de 2012.
OBJETIVO	Publicizar o processo de revisão do Plano Diretor e mobilizar atores para participação do plano.
PÚBLICO ALVO	Aberto à sociedade.
CARÁTER	Informativo.
DURAÇÃO	3 horas.
CONTEÚDO/ATIVIDADES	Exposição sobre o processo de elaboração do PD 2004; apresentar os Princípios e Diretrizes do Plano, indicar os desdobramentos e resultados do PD 2004.
	Os limites da atuação do plano em relação ao contexto de Guarulhos 2011/12.
	Contextualizar o atual momento de revisão do Plano (apresentação dados, grandes projetos de intervenção em Guarulhos, dinâmica urbano-metropolitana - desafios e a importância do processo de revisão).
	Apresentar a metodologia do processo participativo; etapas e cronograma; equipe prefeitura, equipe Ambiens.
	Levantar grupos para participar, temáticas específicas que o PD irá abordar e apresentar limite do Plano.
MÉTODOS E FERRAMENTAS	Falas expositivas (apresentação síntese do Plano de 2004 e seus limites; contexto atual sobre política urbana e a inserção de Guarulhos; apresentação da equipe e da metodologia de revisão do Plano Diretor, importância processo de revisão).
	Debate Público (Levantar questões, críticas e sugestões acerca da metodologia e temáticas específicas sobre o limite do Plano)

FONTE: Elaborado por Ambiens Sociedade Cooperativa, 2011

No entanto, conforme veremos a seguir, o evento de lançamento, escopo desta atividade, após as reuniões que ocorreram na atividade 4, foi alterada para o final da etapa de planejamento (Etapa 1).

quarta atividade tinha por escopo o planejamento preliminar das atividades e metodologias a serem utilizadas nas oficinas participativas, tendo sido proposto o

debate e a posterior consolidação conjuntamente com os diversos setores da Administração Pública municipal, acerca dos pontos de vistas básicos os quais deveriam nortear a revisão do PDDUES. Para tanto, foram realizadas 4 reuniões técnicas, conforme descritivo do quadro abaixo:

Quadro 7- Reuniões de Planejamento de metodologia

REUNIÕES PLANEJAMENTO PRELIMINAR DAS ATIVIDADES E METODOLOGIAS A SEREM UTILIZADAS NAS OFICINAS PARTICIPATIVAS				
Data	Local	Participantes	Objetivos	Sugestões Desenvolvidas/Definições
20/10/2011	SDU	Equipe da Ambiens e membros do GTP	1. apresentação da equipe da Ambiens	realização do evento de lançamento do Plano Diretor ao final da Etapa de Planejamento
			2. iniciar atividades da revisão do PDDUES	inclusão de conselheiros municipais durante o processo participativo, além dos conselheiros do CMDU
			3. acordar cronograma de atividades e atribuições	a criação de uma comissão de acompanhamento do Plano, com representantes eleitos após as reuniões por segmentos e territoriais a inclusão de mais uma oficina para a construção de cenários, com a participação dos conselhos municipais e da comissão de acompanhamento
21/10/2011	Centro de Eventos Adamastor	Equipe da Ambiens, CG, membros do GTP e técnicos de outras pastas	1. apresentar equipe da Ambiens	Maior integração entre secretárias e técnicos
				Trabalhar o zoneamento junto como o macrozoneamento
				Quais as perspectivas para a utilização dos instrumentos de outorga onerosa e operação urbana
			2. iniciar atividades da revisão do PDDUES	Levantar o quê na prática não se concretizou com o PDDUES 2004
				Colocar desafios para uma cidade mais justa
				Controle do desenvolvimento e da dinâmica urbana
				O plano focará outras dimensões para além da questão territorial
Garantir a construção participativa no processo de revisão do plano				
Garantir a auto aplicabilidade do plano				
Dimensão ambiental como questão transversal				

			3. acordar cronograma de atividades e atribuições	<p>Atuar sobre a concentração da pobreza e o crescimento populacional</p> <p>Articular com plano de desenvolvimento econômico e social</p> <p>Incluir a perspectiva da inclusão social</p> <p>Debater sobre os incentivos fiscais</p> <p>Como incluir questões relativas à política de saúde, educação, economia solidária, trabalho</p> <p>Maior apropriação sobre o Aeroporto</p> <p>Abordar a problemática da mobilidade urbana versus o boom imobiliário</p>
03/11/2011	Centro de Eventos Adamastor	Equipe Ambiens e CMDU	<p>1. apresentar equipe da Ambiens</p> <p>2. Apresentação da estrutura do plano de trabalho e dos eventos participativos programados</p>	Sem registro de sugestões desenvolvidas
29/11/2011	SDU	Equipe da Ambiens e membros do GTP	<p>1. Definição de atividade para Identificação de atores sociais</p> <p>2. Definição de grupos e locais para a realização das oficinas de Leitura Comunitária</p> <p>3. Definição de estratégias de mobilização e Elaboração do Plano de Comunicação</p> <p>4. Definição das metodologias e ferramentas participativas a serem utilizadas</p>	<p>Identificação dos atores sociais</p> <p>Definição dos grupos, locais e metodologias para a realização das oficinas de Leitura Comunitária (Etapa 2)</p> <p>Definição de estratégias de mobilização e Elaboração do Plano de Comunicação</p> <p>Definição das metodologias e ferramentas participativas a serem utilizadas</p> <p>Definição da oficina do plano de trabalho - 06 DE DEZEMBRO</p> <p>Definição do evento de lançamento</p> <p>Definições da construção e pactuação de cenários (Etapa 3)</p> <p>Definição da Audiência Pública</p>

FONTE: Elaboração própria a partir das Atas, 2011.

Após os debates ocorridos nas reuniões acima, restou consolidado: (i) a identificação dos diversos atores envolvidos no processo; (ii) a definição das

estratégias de mobilização e participação social; (iii) a elaboração do Plano de Comunicação; e (iv) a definição das metodologias e ferramentas participativas a serem utilizadas.

Para a identificação e mapeamento dos diversos atores, tendo sido definidos como grupos ou organizações formais ou informais que se estruturam minimamente por meio de projetos políticos, identidades ou reivindicações comuns, os quais deveriam ser mobilizados para o processo de revisão do PDDUES, foram utilizadas basicamente duas estratégias, sendo a primeira o resgate da memória do processo participativo do Plano Diretor de 2004 visando identificar os atores e segmentos que estiveram envolvidos em sua elaboração; e a segunda a aplicação de questionário aos membros do CMDU, SDU, GTI e CG para a complementação das listagens, baseada em dois questionamentos: 1. Quais as organizações que você considera atuante nas temáticas vinculadas ao Plano Diretor em Guarulhos? 2) De que forma essas organizações participam e influenciam na orientação de políticas urbanas ou projetos para o município? A partir disso, se obteve o resultado na indicação de diversas organizações, conforme consta nas tabelas a seguir:

Quadro 8 - Atores a serem mobilizados para a revisão do PDDUES

ATORES A SEREM MOBILIZADOS PARA A REVISÃO DO PDDUES			
SEGMENTOS	ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS	ORGANIZAÇÕES IDENTIFICADAS	
1	Associações Empresariais	Associação de Empresários da Av. Amâncio Gaioli – ASSEMAG, Associação Comercial e Empresarial de Guarulhos - ACEG; Associação dos Comerciantes Industriais de Guarulhos - ACIG; Associação de Empresários de Cumbica – ASEC.	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP; Associação Comercial e Empresarial de Guarulhos - ACEG; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, Associação de Empresários de Cumbica - ASEC; Associação dos empresários de Bonsucesso.
	Profissionais	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Guarulhos - ASSEAG; Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - CRECI; Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; Associação Guarulhense de Administradores e Corretores de Imóveis – AGACI	Associação dos Servidores Municipais de Guarulhos- ASMG; Conselho de Arquitetos e Urbanistas - CAU, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia CREA, Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Guarulhos - ASSEAG; Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - CRECI; OAB; IAB; Associação Guarulhense de Administradores e Corretores de Imóveis;
2	Acadêmicos	UNG, FIG,	UNIFESP; UNG; FIG; USP; Núcleo de Estudos Urbanos; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.
	ONGs	Agencia de Desenvolvimento e inovação - AGENDE -;	AGENDE - Agencia de Desenvolvimento e inovação; Viva Guarulhos
3	Movimentos Sociais e Organizações Populares	Movimento Luta por Moradia - MLM; Movimento Paulo Conarin - More Bem, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST; Comunidade Negra,	Associação de Moradores nas Áreas invadidas e de Risco, MNLM, MNM, Mov. Paulo Conarin - More Bem, Movimento Cabuçu, Comunidade Negra, Sociedade Amigos dos Bairros; Associação Arte Nativa; Grita Povo.

	Sindicatos	Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical, Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo.	CUT, Força Sindical, Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP; Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo - SASP; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil
4	Conselhos	Conselho Municipal de Patrimônio Histórico, Conselho Municipal de Portadores de Deficiência e Assistência Social; Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Turismo	Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEG; demais conselhos
5	Poder Público	Coordenadoria de Ação Local, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Habitação, Comissão Municipal de Saúde - Grupo de Políticas Públicas, Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE.	
6	Orçamento Participativo	Água Chata, Pimentas I, II e III; Cidade Satélite, Jd. Cumbica, Ponte Alta e Bonsucesso; Presidente Dutra, Cidade Jardim, Cumbica, São João e Lavras; Vila Augusta, Tranquilidade, Vila Galvão, Bom Clima, Centro e Bela Vista; Taboão, Recreio São Jorge, Jardim Adriana, Cocaia e região.	
7	Outras Associações	Lions Clube; Maçonaria, Rotary Club, Associação dos Sitiantes e Agropecuaristas de Itaverava.	
8	Vereadores	Nenhum Participante	Nenhuma sugestão

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2011.

No que tange a definição das estratégias de mobilização e participação social para a construção participativa do PDDUES, foi proposto o desenvolvimento de dois caminhos congruentes voltados para a publicização dos trabalhos, sendo o primeiro denominado como estratégias de comunicação e o segundo por ações voltadas à mobilização de atores.

Para as estratégias de comunicação foram propostas as seguintes ações:

Tabela 5 - Estratégias de Comunicação

Criar um canal de comunicação por meio da internet - Guarulhos 2022 (página prefeitura, redes sociais como Facebook e/ou Twitter), para a disponibilização de cronogramas de atividades, notícias sobre a realização de eventos (locais e horários dos eventos, fotos e síntese dos debates), divulgação de dados e informações produzidas para a revisão do Plano Diretor
Divulgar datas, locais e pautas dos eventos por meio de cartas (e-mails e folders) direcionadas para organizações, segmentos sociais, imprensa e atores sociais relevantes
Produzir cartazes divulgando datas, locais e pautas dos eventos, disponibilizados em locais de grande circulação de pessoas, tais como equipamentos públicos, transporte coletivo, associações comunitárias, universidades, supermercados, etc. sobretudo para os eventos de lançamento, oficinas territoriais e audiência da minuta de Lei da revisão do Plano Diretor
Produzir faixas ou banner indicando o local e a data do evento
Produzir <i>outdoor</i> para divulgar o evento de encerramento da revisão do plano
Produzir vinheta para carro de som, especialmente para as oficinas por território
Inserir pautas sobre a revisão do Plano Diretor em rádios e jornais locais, informando o andamento do processo
Publicar informativo (meio impresso) divulgando o andamento da revisão do plano, bem como seu cronograma, locais e pautas dos eventos participativos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura de Guarulhos

No que tange a mobilização dos atores, tanto aqueles constantes na figura 8 como outros, partindo da premissa de que diversos grupos e atores estão inseridos em redes sociais que se mobilizam de diferentes formas, exercendo também funções diversas e funcionam como pilares que ajudam a coordenar e canalizar esforços em processos de mobilização, foi proposto o desenvolvimento de estratégia de convencimento para a mobilização social destes, pois ocorrendo este convencimento poderiam mobilizar e informar outros atores. Desta forma, para a realização desse convencimento à mobilização social foram propostas as seguintes estratégias:

- O envio de cartas (e-mail e meio impresso) para os atores identificados, informando sobre a revisão, bem como convidá-los para a participarem dos eventos participativos;

- A realização de telefonemas para atores-chave, buscando informá-los acerca do processo participativo;
- A realização de reuniões (conversas) com atores-chave no intuito de sensibilizá-los acerca do processo.

No entanto, em que pese a proposta de estratégias de comunicação e de mobilização de atores, não há qualquer informação de utilização da maioria dessas estratégias de comunicação e mobilização, sendo que, conforme veremos mais à frente, incorreu as audiências públicas e oficinas participativas em não alcançarem números expressivos de participantes da sociedade civil, bem como não houve a participação da maioria destas organizações no processo de revisão do PDDUES, o que certamente nos permite afirmar que a 1ª tentativa de revisão foi comprometida no que concerne a participação social, haja vista que existiu a construção participativa tão somente no plano epistêmico do planejamento de sua construção, mas não foi fielmente executado na prática.

Ainda nesta atividade, foi proposto pelo GTP como parte do processo participativo, e após consolidado no plano de trabalho, a formação da Comissão de Acompanhamento – CA, de modo que esta ocorreria com a indicação de 01 (um) representante em cada uma das oficinas de Leitura Comunitária que seriam realizadas com diferentes segmentos e em diversas regiões do município, podendo ocorrer pela nomeação direta pelos seus pares ou eleito por meio de processos mais formais, havendo, desta forma, mais uma instância de representação dos interesses da sociedade civil.

Da análise das atas das reuniões ocorridas, ainda é possível perceber que, nesta atividade parte da etapa de planejamento, houve apenas uma reunião (03/11/2011) com participação da sociedade civil por intermédio representativo do CMDU. Entretanto, não há quaisquer registros de que foram realizadas discussões, debates, ou qualquer tipo de consulta, bem como esta foi a única das 4 reuniões que sequer houve lista de presença. Portanto, tendo em vista que a sociedade civil não integrou à equipe de coordenação do PDDUES, em completa desatenção à resolução nº 25 de 2005 do CONCIDADES já mencionada anteriormente, nem lhes foi atribuído o devido direito e consideração, uma vez que, inclusive, não houve registro do que foi produzido pela sociedade civil nessa reunião, podemos definir que esta participação ocorrida de modo informal se enquadra na Escada de Participação de Arnstein no

nível chamado de Manipulação (1)⁷, onde as pessoas são “convidadas” a participarem sem o real poder de decisão ou sem a condição de discussão em patamar de igualdade, com o propósito de apenas obter o seu apoio (ARNSTEIN, 2002). Note-se que este nível de participação se enquadra na categoria de poder de NÃO PARTICIPAÇÃO, se tratando apenas de uma quimera de participação, à contrassenso das definições de participação definidas por Arnestein (2002) e por Souza (2010) expostas no subitem 1.2 deste trabalho.

A quinta atividade - Análise Prévia e Consolidação dos Dados e materiais existentes no município - consistiu em 3 pontos, sendo: (i) a identificação das fontes de dados, das bases cartográficas, entre outros; (ii) levantamento dos Planos, Projetos e Estudos Setoriais existentes; e, (iii) verificação da consistência dos dados e materiais. Tendo sido coletado tais materiais juntamente a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, foi procedida a sistematização dos referidos, verificando a crassidão de cada material, a sua relação com o Plano Diretor, a possibilidade de utilização como base para Etapa 02 da Revisão e a relação com os eixos estratégicos do PDDUES 2004.

Antes da realização da penúltima atividade - avaliação dos conteúdos da implementação da Lei do Plano Diretor -, foi realizada em 16 de novembro de 2011 outra reunião técnica com a equipe da Ambiens e o GTP, cujo objetivo, conforme consta na ata, foi iniciar uma construção acerca dos desafios e dificuldades encontradas na revisão do PDDUES de Guarulhos com base na apresentação de avaliação nacional dos planos diretores. Após esta reunião, segundo o relatório de memória técnica produzido pela Ambiens, foi dado início a sexta atividade, tendo sido desenvolvidas duas atividades principais: (i) aplicação de dois questionários on-line de avaliação, um destinado aos técnicos da prefeitura e outro destinado aos membros do CMDU, sendo que apenas 5 membros responderam, conforme consta do anexo II; (ii) realização de três oficinas de avaliação dos conteúdos da implementação da Lei do Plano Diretor.

No que concerne a estas oficinas de avaliação, estas ocorreram da seguinte forma: a primeira no dia 30/11/2011 no período da manhã com o Grupo de Trabalho Permanente – GTP; a segunda, igualmente no dia 30/11/2011 no período da tarde com a Coordenação Geral – CG e Grupo de Trabalho Intersecretarias – GTI; e a

⁷ Na Escala de Avaliação de Souza (2010), esse nível é chamado de “Coerção

terceira no dia 01/12/2011 no período da manhã com Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). No entanto, diferentemente das oficinas que ocorreram com a participação do GT e do GTI, não localizamos lista de presença dos participantes do CMDU. Concernente a metodologia utilizada, foi a mesma aplicada para as três oficinas, consistindo na composição de grupos de trabalho formados entre os participantes que à partir de perguntas orientadoras, foi proposto debate para discussão com base em análise crítica: dos Eixos Estratégicos; dos Planos Diretores específicos e outras medidas; e das diretrizes de ordenamento e controle do uso do solo com base do PDDUES estabelecido pela Lei 6.055 de 2004, conforme consta no item 2 da pauta disponibilizada no relatório de memória técnica da Ambiens, senão vejamos:

Tabela 6 - Pauta das oficinas de avaliação

1	Processo de planejamento, revisão e avaliação do Plano Diretor: Esquema elaboração – implementação – revisão; Avaliação do Plano Diretor, resultados do questionário apresentação da Ambiens
2	Avaliação dos conteúdos da implementação da Lei do Plano Diretor: Análise crítica dos Eixos Estratégicos_ artigo 2º; Análise crítica dos Planos Diretores específicos e outras medidas_ artigo 117; Análise crítica das diretrizes de ordenamento e controle do uso do solo_ artigos 12 a 52 Grupos de Trabalho
3	Apresentação Grupos de Trabalho
4	Debate e encaminhamentos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura de Guarulhos

A partir disso, eram formuladas as respostas e conclusões dos participantes em tarjetas, as quais, após discussão sobre as referidas e havendo o consenso sobre tais, eram colocadas no mural para serem posteriormente encaminhadas, servindo, desta forma, como diretrizes de nova discussão que ocorreria na etapa 2 – Análise da Situação Atual.

Figura 7 - Foto das oficinas de avaliação



FONTE: Prefeitura de Guarulhos

Em que pese anteriormente avaliarmos a composição do CMDU no nível de participação de Parceria (6), a sua participação social representativa na oficina de avaliação não pode ser avaliada do mesmo jeito, pois muito embora se tratar de uma entidade de caráter deliberativo que possui condições de igualdade de discussão, além de não possuir poder de decisão, não participou do processo de planejamento, devendo na oficina discutir pontos partindo de perguntas elaboradas de forma antecedente tão somente por membros da administração pública em parceria com a contratada. Desta forma, a participação consistiu no nível de poder de Terapia (2) (ARNESTEIN, 2002) ou Manipulação (SOUZA, 2010), que é comumente utilizada para substituir a verdadeira e efetiva participação, doutrinando ou direcionando os participantes para aceitarem as suas ideias e propostas.

Não obstante, vale lembrarmos que o manual “Plano Diretor Participativo - Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”, aduz que na coordenação do plano

diretor, deve haver pluralidade dos atores sociais “composto de representantes do poder público e da sociedade civil, a fim de expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município” (BRASIL, 2002, p. 46). No entanto, além de a coordenação não ser composta por membros da sociedade civil, o que inclusive foi sugerido alteração por Moreno conforme consta no relatório da atividade 7, a participação social por meio de representação do CMDU existiu em apenas dois momentos da etapa de planejamento. E, ainda, podemos observar que se correlacionarmos o tabela 4 – composição dos membros da sociedade civil – ao constante na figura 11- Atores a serem mobilizados para a revisão do PDDUES - a própria composição do referido conselho não atende a pluralidade desses atores, razão pela qual tecemos críticas a criação da metodologia da oficina de avaliação, pois além de ser uma “terapia participativa” ainda criou filtros promovido por intermédio das tarjetas gerando óbices na diversidade de interesses na construção do desenvolvimento urbano para uma cidade mais justa.

Perceba que a narrativa da construção de um plano diretor participativo constante nos documentos elaborados, destoa desde o início, pois na prática, até o presente momento, as participações que houveram foram instrumento de mera formalidade.

Por fim, a última atividade - Consolidação do Plano de Trabalho junto à Coordenação - da Etapa 1 – Planejamento, ocorreu, conforme proposto na reunião realizada no dia 29/11/2011, no dia 06 de dezembro de 2011, sendo denominada de oficina de trabalho, de caráter propositivo, com a participação de 36 pessoas membros da Coordenação Geral – CG, do Grupo de Trabalho Permanente – GTP, do Grupo de Trabalho Intersecretarias – GTI e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano juntamente com a equipe técnica da Ambiens, tendo ocorrido no Centro de Eventos Adamastor, tendo por escopo a pactuação do Plano de Trabalho que orientará a condução do processo de revisão do Plano Diretor.

Da análise da ata acerca da referida oficina, se pode observar que foram realizadas as seguintes propostas e alterações:

Tabela 7 - Oficina de Trabalho - Propostas e Correções

PROPOSTAS E CORREÇÕES
Com relação aos segmentos para Leitura Comunitária incluir: Profissionais: corrigir Conselho e não Colégio de Arquitetos; Acadêmicos: Incluir Unifesp e Instituto Federal; Movimentos e organizações populares: incluir Associação Arte Nativa, Núcleo de Estudos Urbanos, Grita Povo; Sindicato de Professores passar para o segmento Sindicatos; SASP, Sindicato da Construção Civil, Sindicato dos Arquitetos; refinar os sindicatos para não ficar só com as Centrais Sindicais
Ivalto: Sugere oficial o Presidente da Câmara para exigir a presença dos vereadores no debate do Plano Diretor. Que a câmara envie um membro para participar dos debates, e que seja preferencialmente um mesmo representante ou mais de um, mas que participem com regularidade das reuniões
Ângela: Explica que a consultoria apresentou a proposta de uma oficina específica com os vereadores e que esta sugestão pode contemplar a preocupação do Ivalto
Moreno: Pede que o Grupo Técnico não seja formado apenas por técnicos da Prefeitura, mas técnicos de fora da Prefeitura também
Alguns membros presentes explicam que na visão deles, os grupos da sociedade civil já atendem à expectativa apresentada pelo Moreno, pois estarão presentes os técnicos dos conselhos de classe
Moreno: sugere a realização de uma Conferência para discutir a Política Urbana, Econômica e Social. Ele afirma que é importante realizar esta conferência além da audiência. Porque a Conferência é realizada no começo e a audiência é realizada no final. Ele gostaria que fosse realizada uma Conferência nos termos do que é previsto pelo atual Plano Diretor
Júlio: o processo de elaboração do Plano anterior foi aprovado internamente. Um plano diretor desta importância precisa ser debatido integralmente com a população
Ângela: recupera a apresentação a respeito das etapas e do processo de participação. Com a proposta atual, a intenção é justamente garantir a participação da população e todas as etapas

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2011.

Perceba-se da análise da ata de propostas e correções acima, que a participação social por intermédio do CMDU na oficina de trabalho alcançou o nível de poder de Manipulação (1) (ARNESTEIN, 2002), consistindo apenas na fantasia participativa promovida pelos grupos que detém o real poder de decisão. À exemplo disso, os Srs. Ivalto José da Silva⁸, Roberto dos Santos Moreno⁹ e Júlio Soto Saavedra¹⁰ membros do CMDU, manifestaram suas considerações acerca da participação social, as quais não foram atendidas, uma vez que houve a tentativa. Primeiramente, Ivalto aduziu da necessidade de um representante do poder legislativo para participar de todas as etapas, porém foi justificado pela sra. Ângela, técnica da

⁸ Associação Moradores de Bairro

⁹ Entidade de Classe de Categoria Profissional

¹⁰ Entidades Ambientais

Ambiens, que a sua proposta já havia sido atendida, pois havia sido definida uma oficina na Leitura Técnica a qual seria realizada com os vereadores na Câmara, o que, de fato, não atende a proposta exposta.

Por sua vez, Moreno propôs que o Grupo Técnico (GTP) não fosse formado apenas por técnicos da Prefeitura, proposta consonante com manual “PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, conforme já exposto no subcapítulo 1.1 deste trabalho. No entanto, sofreu resistência por parte dos técnicos e não foi incorporada sobre a premissa de que os grupos da sociedade civil já atendem a proposta apresentada pelo Moreno, pois estarão presentes os técnicos dos conselhos de classe. Contudo, perceba que estes estariam apenas em algumas oficinas participativas e não na CG, GTP e GTI, não participando, desta forma, das reuniões decisórias.

Por conseguinte, Júlio aduziu que o plano diretor precisa ser debatido integralmente com a população, haja vista que processo de elaboração do Plano anterior foi aprovado internamente, tendo sido exposto pela Ambiens que, com a proposta atual, a intenção é justamente garantir a participação da população e todas as etapas. Porém é de se repisar que na análise até esta etapa, em que pese terem ocorrido oficinas de trabalho com a participação social representativa pelo CMDU, as decisões foram tomadas todas internamente pela Ambiens conjuntamente com a CG, GTP e GTI.

2.1.3 LANÇAMENTO, DIVULGAÇÃO E CAPACITAÇÃO

Conforme mencionado anteriormente na descrição da atividade de lançamento - Evento para a divulgação do início dos trabalhos para a Revisão do Plano Diretor, não vislumbramos quaisquer registros de evento de lançamento e divulgação da revisão do PDDUES. Rolnik (2004), aduz acerca deste momento:

“(...)deve ser simultaneamente lúdico e solene, e deve ser amplamente divulgado para a população, por todos os meios de comunicação pública disponíveis, com especial atenção à divulgação em espaços públicos abertos, mais tradicionalmente frequentados pelos setores populares”.

Sendo assim, nesta etapa do processo de revisão, o que observamos é que a distribuição de poder se enquadra na categoria de não participação, sendo o nível

manipulação (Arnestein) ou Coerção (Souza). Nesse nível de participação aduz Souza (2010) que *“as situações são de tal forma que nem as aparências se salvam, em especial nas que ocorrem em regimes de exceção, em que a própria democracia representativa não existe ou deixa de existir”*, ou *“in casu”* é criado meio que dificulte ou impeça a participação efetivamente. Perceba-se que é criado um processo de revisão do Plano Diretor Participativo onde se constrói uma ficção participativa, demonstrando de forma cristalina que somente o poder público define as diretrizes e condução do desenvolvimento urbano e das políticas públicas.

Da análise dos documentos disponíveis no Portal Gestão Urbana relativos a 1ª tentativa de revisão do PDDUES de Guarulhos, não se pôde constatar a realização de quaisquer atividades de capacitação, especialmente para a sociedade civil de modo geral, o que compromete de forma efetiva a participação social.

Luchmann (2002), aduz que a participação social¹¹ se trata de uma forma de gestão que tem como natureza precípua não somente a consulta referente as demandas do orçamento público, mas também deve participar deliberando sobre as demandas prioritárias acerca das políticas públicas. De tal modo, o processo de capacitação da sociedade civil para o exercício da democracia participativa, em qualquer esfera, visa promover essa participação, devendo ser uma premissa fundamental.

Perceba-se que, segundo Arnestein (2002) nos dois primeiros degraus da escada da participação cidadã correspondem a “não-participação”, caracterizados como Manipulação (1) e Terapia (2). Nessa categoria de poder, muitas vezes utilizados para deturpar a efetiva e genuína participação, tem como escopo real possibilitar que os detentores do poder de decisão, ao invés de promoverem a distribuição de poder, possam “educar” ou “curar” os participantes, representantes dos “sem-nada”, para acolherem suas ideologias propositivas, ao invés de propiciar condições necessárias para participar, de forma efetiva, do processo de planejamento ou da condução de programas. Desta forma, não raras às vezes em que, em decorrência da ausência de capacitação, a participação social é tão somente atos de manipulação e/ou terapia.

2.1.4. LEITURA TÉCNICA E COMUNITÁRIA

¹¹ A pesquisa de Luchmann (2002) sobre a participação social aqui serve como subsídio para avaliar a etapa de capacitação dentro de processos participativos democráticos.

A etapa de Leitura Técnica e Comunitária dentro da revisão do PDDUES de Guarulhos foi denominada como Etapa 2 – Análise da Situação Atual, consistindo na leitura da realidade e tendo sido dividida em três grandes leituras, a saber: (i) Leitura Técnica; (ii) Leitura dos Marcos Jurídicos; e, (iii) Leitura Comunitária. Para tanto, esta etapa foi dividida em cinco atividades, conforme quadro a seguir:

Quadro 9 - Atividades participativas da Etapa 2

ETAPA - 2: Análise da Situação Atual			
OFICINAS PARTICIPATIVAS			
ATIVIDADE	LOCAL E DATA	PARTICIPANTES CONVIDADOS	TEMA
8. LEITURA TÉCNICA	Centro Educacional Adamastor, 31/01/2012, terça-feira, 14h.	SDU, SM, SH, SAAE, SSP, SO, STT, SG	Oficina 01 Produção e apropriação do espaço: dinâmica populacional recente, uso e ocupação do solo, infraestrutura urbana e social e qualidade ambiental urbana
	Centro Educacional Adamastor, 01/02/2012, quarta-feira, 14h	SDU, SDE, SM, SSP, SO, STT, CAA, SG, SH	Oficina 02 Mobilidade (intraurbana e regional) e inserção metropolitana
	Centro Educacional Adamastor, 02/02/2012, quinta-feira, 14h	SDU, SH, SSP, SO, STT, SG, SF, SJ	Oficina 03 Instrumentos Urbanísticos
	Centro Educacional Adamastor, 03/02/2012, sexta-feira, 14h	SDU, SM, SH, SAAE, SDE, SSP, SO, STT, SG, SF, SS SE, SAS	Oficina 04 Plano Diretor, políticas setoriais e sistema de gestão
	Centro Educacional Adamastor, 07/02/2012, terça-feira, 9h	SDU, SG, SDE, ST, CAA, SAS, FUNDO SOCIAL	Oficina 05 Dinâmica socioeconômica: economia, trabalho, renda e uso e ocupação do solo
9. LEITURA DOS MARCOS JURÍDICOS	Legislação Municipal		
	Legislação Estadual		
	Legislação Federal		
10. LEITURA COMUNITÁRIA	OFICINAS PARTICIPATIVAS - SEGMENTO		
	Centro Educacional Adamastor, 07/02/2012, terça-feira, 19h	Entidades Empresariais	Mobilidade e infraestrutura urbana e social

Centro Educacional Adamastor, 08/02/2012, terça-feira, 19h	Entidades de profissionais, acadêmicas e ONGS	Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana
Centro Educacional Adamastor, 09/02/2012, terça-feira, 19h	Movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores	Dinâmica econômica e social no território
Centro Educacional Adamastor, 10/02/2012, terça-feira, 19h	Conselhos vinculados à política urbana e Orçamento participativo	Sistema de gestão do planejamento: controle social, orçamento e regulamentação do Plano
Câmara de Vereadores 15/02/2012, quarta-feira, 14:30h	Vereadores	Panorama da análise da revisão do PDDUES 2004.
OFICINAS PARTICIPATIVAS - TERRITÓRIOS		
CÉU PIMENTAS, 13/02/2012, segunda-feira, 19h	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território
EPG Glorinha Pimentel (Cumbica), 14/02/2012, terça-feira, 19h	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território
CÉU Ponte Alta (Bonsucesso), 15/02/2012, 19h	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território
EPG Carlos Drummond de Andrade (São João), 16/02/2012, quinta-feira, 19h	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território
CEA Balneário Água Azul (Capelinha e Jaguari), 28/02/2012, 19h	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território
EPG Vereador Faustino Ramalho (Cabuçu e Tanque	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território

	Grande, 29/02/2012, quinta-feira, 19h		
	EPG Amador Bueno (Taboão), 01/03/2012, quinta-feira, 19h	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território
	Centro Educativo Adamastor (Centro e Vila Galvão), 07/03/2012, quarta-feira, 19h	Sociedade Civil	Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; dinâmica econômica e social no território
11. SISTEMATIZAÇÃO DAS LEITURAS TÉCNICAS E COMUNITÁRIAS	realização da sistematização, a partir dos resultados obtidos nas leituras comunitárias, destacando os pontos onde há divergência e onde há convergência, ou até refinando a leitura, trazendo a lume os conflitos e disputas evidenciados na atividade anterior e que serão objeto de análise da construção de cenários		
OFICINAS DE DEVOLUTIVA DOS RESULTADOS			
12. DEVOLUTIVAS PÚBLICAS DOS RESULTADOS DAS LEITURAS TÉCNICA E COMUNITÁRIA	Auditório do Paço Municipal, 10/05/2012, quarta-feira, 13:30h	GTP E GTI	
	Centro Municipal de Educação (CME) Adamastor, 18/05/2012, sexta-feira, 14:30h	CMDU	
	Centro Municipal de Educação (CME) Adamastor, 31/05/2012, quinta-feira, noturno	CA	

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2011.

No intuito de simplificar a interpretação da realidade do município e a organização desta etapa foram estabelecidas quatro dimensões de análise: inserção no espaço metropolitano; dinâmica socioeconômica; produção e apropriação do espaço; e, sistema de gestão do planejamento. No entanto, para não se perder a coerência e a consistência das análises e das propostas, alguns pontos deveriam ser observados: (i) esta categorização não poderia implicar em uma análise desvinculada

das questões abordadas pelo plano, devendo, portanto, haver uma interação ininterrupta entre as dimensões, especialmente na formulação de conclusões; (ii) nas atividades críticas e nos momentos de decisão deveria se promover uma visão de inter-relação e interdependência entre os diversos temas; (iii) em nenhum momento deveria se perder de vista a dinâmica da produção do espaço nas suas diversas esferas (regional, urbana e rural).

Com base nas dimensões supracitadas, se deu início a primeira atividade da Etapa 2 – Análise da Situação Atual, definida como Atividade 8, a qual consistiu em oficinas internas para Coleta, levantamento e sistematização de dados e informações com os temas mencionados na figura acima, tendo estas ocorridas no Centro Educacional Adamastor, com a participação de cerca de 60 técnicos de diversas pastas, sendo: SSP, SM, STT, SAAE, SDU, SO, SAS, SH, SDE, SE, SS, SC, CAA, SJ.

As oficinas internas tiveram duração média de três horas cada, sendo dividida da seguinte forma: (i) Introdução: Revisão do Plano Diretor, metodologia, etapas e cronograma; (ii) Problematização sobre o tema central da oficina; (iii) Apresentação de questões-problemas; (iv) Debate acerca das questões-problema; e (v) Fechamento. A problematização sobre o tema central da oficina ocorreu a partir de um texto de referência o qual foi apresentado aos participantes, sendo após suscitada as questões-problemas de correlação com o texto e o cenário da cidade de Guarulhos. Com as respostas produzidas pelos participantes foi aberto o debate, no qual foi utilizado um painel onde o mediador colocava as tarjetas com as questões respondidas e, após, foi realizado o fechamento da oficina com a consolidação das respostas.

A atividade 9 da Etapa 2, consistiu na leitura dos marcos jurídicos, o qual teve por escopo possibilitar a perquirição dos aspectos legais e institucionais da situação atual do Plano Diretor naquele momento, oferecendo subsídios para a melhor compreensão do ordenamento jurídico do Município de Guarulhos. O desenvolvimento da gestão urbana, como todos os segmentos da administração pública, deve ser pautado nos estritos princípios constitucionais, entre eles o da legalidade. Nesse sentido, vale ressaltar que deste princípio resultam duas garantias fundamentais: 1º está assegurado aos cidadãos que *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei”*, e 2º a administração pública deve atuar exclusivamente no cumprimento de comandos legais.

Destarte, os marcos legais são balizas indispensáveis para o planejamento e gestão urbana. As dificuldades que se impõem para o controle da cidade e que variam conforme as escalas urbanas, exigem um contexto legal adequado que contenha comandos claros e objetivos a serem obedecidos pelas atividades na cidade e também instrumentos acessíveis ao uso da administração pública. Por essa razão, todo o conteúdo de leis, decretos e outros atos normativos relevantes para a gestão urbana, de acordo com o portal gestão urbana, foram objeto de análise por meio desta dimensão, tendo sido dedicada especial atenção à eficácia e aplicabilidade das normas existentes, a fim de se identificar os entraves dos procedimentos que existiam, indicando lacunas e contradições da legislação que poderiam produzir limites indesejáveis à ação da administração pública. Além disso, foram analisadas as necessidades de regulamentar e detalhar instrumentos já existentes.

A Leitura Comunitária – atividade 10 - teve por objetivo produzir um diagnóstico sobre a cidade a partir das impressões daqueles que vivenciam diariamente os problemas, os conflitos e as oportunidades ali produzidas. Assim, essa leitura tinha como objetivo precípua aproximar, qualificar ou mesmo questionar os dados produzidos pela Leitura Técnica, a fim de se garantir o desenvolvimento de uma cidade para todos. Além disso, a leitura comunitária tinha como propósito retirar representantes das oficinas que irão formar a Comissão de Acompanhamento (CA) da Revisão do Plano Diretor

Para a produção de um olhar amplo e ao mesmo tempo diverso sobre a cidade, foram realizadas 13 oficinas de Leitura Comunitária divididas em 5 oficinas de segmento e 8 oficinas de território, conforme figura 15, as quais ocorreram com pouca divulgação, conforme consta do relatório de avaliação das oficinas comunitárias territoriais anexa.

O primeiro conjunto de oficinas, por segmentos sociais, buscou capturar um olhar a partir de grupos previamente organizados que, em tese, apresentam interesses, perspectivas e projetos políticos estruturados. A realização de oficinas com diferentes segmentos permitiria posteriormente mapear distintos projetos para a cidade. Portanto, foram realizadas cinco reuniões por segmentos, os quais são classificados da seguinte forma: (i) empresários; (ii) entidades de profissionais, acadêmicas e ONGs; (iii) movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores; (iv) vereadores; (v) conselheiros vinculados à política urbana e ao orçamento participativo. Essa estrutura buscou agregar a leitura comunitária por meio de um enfoque

direcionado por perspectivas de segmentos sociais. Por óbvio que internamente aos segmentos não há uma leitura absolutamente homogênea, sendo plenamente possível que surjam leituras e interesses divergentes sobre a cidade.

O segundo grupo de oficinas de Leitura Comunitária – território - foi direcionado à produção de uma análise sobre a cidade a partir do local de residência ou de trabalho. Tais oficinas tinham por objetivo incluir um olhar mais regionalizado, capturando as diferenças socioespaciais entre as várias porções do território, além de garantir que pessoas que não estejam vinculadas a nenhum segmento ou organização participem também da revisão do Plano Diretor. Ademais, uma vez que as oficinas foram territorializadas, possuiu um caráter mais plural, tanto de perspectivas quanto da composição dos participantes, que podiam inclusive contar com a inserção de indivíduos que representassem interesses vinculados a grupos organizados. Para as oficinas territoriais foram consideradas as Unidades de Planejamento Regional (UPR) que são “porções do território municipal que apresentam características físico-territoriais e administrativas semelhantes¹²”.

Dessa forma, Guarulhos está dividida em 11 UPRs, a saber: Centro; Vila Galvão; Taboão; São João; Bonsucesso; Cumbica; Pimentas; Cabuçu; Tanque Grande; Capelinha, e Jaguari. No entanto, algumas unidades de Planejamento foram agregadas em razão de possuírem características socioeconômicas e espaciais mais homogêneas, tendo sido, desta forma, realizadas 08 oficinas regionais nas seguintes UPR: (i) Capelinha e Jaguari; (ii) Centro e Vila Galvão; (iii) Taboão; (iv) São João; (v) Bonsucesso; (vi) Cumbica; (vii) Pimentas; e (viii) Cabuçu e Tanque Grande.

A leitura comunitária foi produzida a partir da elaboração prévia de temáticas e questões-problema que serviram de orientação para o debate. As oficinas de segmentos contemplaram as seguintes temáticas: Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana; Dinâmica Econômica e Social no território e Sistema de Gestão do Planejamento: Controle Social, Orçamento e Regulamentação do Plano. Para as Oficinas territoriais as temáticas foram reduzidas para: Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana e Dinâmica Econômica e Social no território.

No entanto, para as oficinas por território, as temáticas foram reduzidas para

¹² Arts. 1º e 2º do Decreto nº 25.303/2008.

Mobilidade e infraestrutura urbana e social; Uso e ocupação do solo, habitação e qualidade ambiental urbana e Dinâmica Econômica e Social no território. Nesse sentido, tecemos críticas à retirada da Gestão do Planejamento: Controle Social, Orçamento e Regulamentação do Plano destas oficinas, uma vez que no planejamento urbano para a construção de cidades mais justas, a participação social é condição fundamental para o êxito do desenvolvimento de um planejamento integrado, além de conferirem maior legitimidade ao planejamento territorial. Não obstante, os atores sociais da cidade exercem um papel estratégico no desenvolvimento renovatório do processo de formulação de políticas públicas locais.

Na sistematização da leitura comunitária, cada oficina abordou os mesmos problemas e questões, sendo possível assim comparar as respostas obtidas por meios de filtros por território e por segmentos sociais. No entanto, das 05 oficinas de segmento realizadas, apenas a que foi direcionada aos vereadores não resultou na sistematização de um diagnóstico a partir das temáticas e questões-problema, uma vez que esta oficina teve um caráter mais informativo, sendo apresentada aos membros do legislativo a metodologia utilizada para a revisão do Plano Diretor e o cronograma de atividades, seguido de debate. Portanto, a oficina de segmento direcionada aos vereadores se enquadra na Escada de Participação de Arnstein no nível chamado de Informação (3), uma vez que nesta apenas se divulgou informações superficiais acerca de metodologia, desencorajando perguntas, uma vez que, conforme consta da ATA, das perguntas apresentadas não houveram respostas. Desta forma, não houve na participação representativa atividade decisória.

As oficinas de leitura Comunitária tiveram em média duração de três horas, seguindo a programação, de forma geral, conforme a estrutura a seguir:

Quadro 10 - Programação das oficinas

ATIVIDADE	DETALHES	RESPONSÁVEIS	TEMPO
01. Fala de Abertura		SDU	10 min
02. A Revisão do Plano Diretor	Exposição sobre a importância da revisão, metodologia, processo participativo; etapas, cronograma e explicação da eleição CA	SDU	15 min
03. A Oficina	Exposição sobre Metodologia da oficina e apresentação dos Temas dos Grupos de Trabalho e questões-problema	Ambiens	15 min

04. Divisão Grupos de Trabalho	Divisão dos participantes nos GTs (por interesse, porém devendo ser promovido equilíbrio da quantidade de participantes nos grupos)	SDU e Ambiens	5 min
05. Grupos de Trabalho	4 GTs nas Oficinas de Segmentos e 3 GTs nas Oficinas Territoriais	SDU e Ambiens	1 hora
06. Plenária	Apresentação dos painéis dos GTS com as questões debatidas nos subgrupos para a totalidade dos participantes; levantar apontamentos e questões conflituosas.	SDU ou Ambiens	30 min
07. Debate	Levantar questões, críticas, pontos de vistas diferentes sobre uma mesma problemática. Anotar respostas nas tarjetas.	SDU ou Ambiens	30 min
08. Eleição do membro da comissão de acompanhamento	Cada grupo possui autonomia para a definição dos critérios de escolha do representante.	SDU ou Ambiens	30 min

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2011.

Os debates nos GTs foram realizados seguindo as questões-problema, sendo respondidas pelos participantes a partir da ordem das questões propostas. Em seguida, as respostas indicadas pelos participantes eram anotadas em tarjetas e ilustradas com ícones em mapas. Ao final de cada rodada de debate, foi perguntado ao grupo se as respostas contidas nas tarjetas estavam de acordo com o que foi discutido, de modo que, sendo o texto aprovado pelos participantes, as tarjetas eram fixadas em seguida no painel¹³. Finalizadas as respostas das questões por cada GT, os painéis eram dispostos lado a lado, sendo apresentados pelos relatores. Após as apresentações, era aberto espaço para complementações ou correções, bem como, questionamentos contrários ao que foi indicado pelo relator do GT. As novas questões indicadas, quando aprovadas pelos demais, eram fixadas no painel. Outrossim, como parte do método das oficinas comunitárias foram disponibilizados mapas de Guarulhos e das UPRs em cada grupo temático, proporcionando a possibilidade de além das questões apontadas nas tarjetas, os participantes também poderem apontar questões nos mapas, a partir de alguns ícones, buscando ilustrar alguma temática específica, complementado, portanto, a leitura comunitária.

Essa metodologia utilizada para a democracia participativa no intuito de coletar de forma analítica as percepções da sociedade civil nas atividades de revisão do

¹³ Cada grupo de respostas era organizado por uma cor, assim, cada painel possuía em média quatro questões organizadas em quatro cores diferentes.

PDDUES, surge como uma estratégia para a construção de um plano equitativo. Note-se que a participação cidadã no planejamento urbano e promoção de políticas públicas não se trata de apenas um ato de formalidade, pelo contrário, deve ser uma conduta construtiva permanente, que requer metodologias que visem a possibilidade de uma efetiva democratização para a construção de cidades socialmente mais justas e inclusivas a todos os segmentos sociais (ALBUQUERQUE, 2004). Deste modo, a partir da metodologia utilizada nas oficinas de segmento e de território, é possível se concluir que as leituras comunitárias tiveram o nível de participação de pacificação (5).

Findo o debate referente à leitura comunitária, foi dado início, em cada oficina, ao processo de eleição da Comissão de Acompanhamento. Destarte, em cada oficina os participantes tiveram total autonomia para escolher o seu representante, tendo sido eleitos 16 representantes, à saber: um do segmento empresarial; um das entidades de profissionais; um do setor acadêmico; um das ONGs; um de Conselheiros vinculados à política urbana e ao OP; um vereador; um de Movimentos sociais; um de Sindicatos de trabalhadores; um representante de cada região – Pimentas, Cumbica, Bonsucesso, São João, Capelinha e Jaguari, Cabuçu/Tanque Grande, Taboão e Centro/Vila Galvão.

Na atividade 11, se tomou por base os resultados das leituras realizadas na atividade 10, tendo sido realizada a sistematização a partir de um quadro de comparação e complementação entre as leituras técnica e comunitária, destacando os pontos onde há divergência e onde há convergência, ou até refinando a leitura realizada. Neste sentido, a sistematização das leituras apresentou os conflitos e disputas evidenciadas na atividade anterior e que foram objeto de análise da construção de cenários.

A última atividade da denominada Etapa 2 – atividade 12 – consistiu nas oficinas devolutivas das leituras, tendo por objetivo a apresentação da sistematização elaborada durante toda a etapa, buscando qualificar os dados apresentados. Para tanto, foram realizadas três oficinas devolutivas. A primeira foi realizada no dia 10 de maio de 2012, no Paço Municipal e envolveu o grupo de técnicos da PMG, composta pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) e Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI), tendo sido dividida em duas etapas - a primeira consistiu na apresentação da síntese da Leitura Técnica e Comunitária, realizada pela equipe da Ambiens, a partir de quatro dimensões de análise: inserção no espaço metropolitano;

socioeconômica; produção e apropriação do espaço; sistema de gestão do planejamento; e a segunda etapa consistiu no debate e qualificação dos dados apresentados pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Guarulhos presentes na oficina. A segunda oficina foi realizada no dia 18 de maio de 2012, no Centro Municipal de Educação Adamastor, e foi destinada aos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), tendo sido dividida em blocos, de modo que, ao final de cada, os membros puderam fazer suas perguntas e considerações; e, por fim, a terceira oficina foi realizada no dia no dia 31 de maio de 2012, no Centro Municipal de Educação Adamastor, para os membros da Comissão de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor (CA). Ante a metodologia utilizada, se pode concluir que as oficinas devolutivas, por sua própria natureza, tiveram o nível de informação (3).

2.1.5. FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA

Conforme já mencionado anteriormente, esta etapa da construção participativa do Plano Diretor, consiste na definição da linha básica do Plano Diretor: a cidade que se quer e os meios para alcançá-la. Desta forma, a formulação da estratégia foi integrada na Etapa 3 da revisão do PDDUES, tendo sido definida como Projeção de Cenários Futuros e Propostas para a Revisão e teve como objetivo construir pré-cenários para o período 2012-2022 e definir propostas preliminares para a Revisão do Plano Diretor.

Nesta etapa foi dividida em 3 atividades, sendo: (i) atividade 13 - Construção de cenários futuros; (ii) atividade 14 - Consolidação das propostas para a revisão do Plano Diretor junto ao governo municipal; e atividade 15 - Discussão pública e pactuação das propostas para a revisão. No entanto, durante a realização da Etapa 02 da Revisão do PDDUES, conforme consta do portal gestão urbana, se observou a necessidade de discussão mais ampla acerca dos Planos Setoriais. Desta forma, antes de dar início as atividades, foi proposto a realização do “Ciclo de Palestras”, cujo objetivo foi promover entre as secretarias municipais o debate sobre a Revisão do Plano de forma integrada, tendo sido realizada pela empresa Ambiens Sociedade Cooperativa, conforme Termo de Aditamento nº01-006001/2011-DCC.

O Ciclo de Palestras ocorreu entre os dias 16 de abril e 04 de maio de 2012 e contou com a exposição de 24 órgãos municipais entre secretarias, coordenadorias e autarquias. Na ocasião, foram convidados técnicos das secretarias afins, membros

do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e da Comissão de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor (CA), tratando os seguintes temas: desenvolvimento urbano e rural; saneamento ambiental; mobilidade urbana e políticas sociais; desenvolvimento econômico, trabalho e renda; inclusão e participação social; meio ambiente e orçamento participativo, conforme a seguir:

Quadro 11 - Programação Ciclo de Palestras

TEMA	SECRETARIA	
DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL Segunda-feira 16/04/2012 14:00hs Local: Paço Municipal	SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
	SH	Secretaria de Habitação
	CFSS	Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade
SANEAMENTO AMBIENTAL Terça-feira 17/04/2012 14:00hs Local: Adamastor	SAAE	Sistema Autônomo de Água e Esgoto
	SSP	Secretaria de Serviços Públicos
	SO	Secretaria de Obras
MOBILIDADE URBANA E POLÍTICAS SOCIAIS Quarta-feira 18/04/2012 14:00hs Local: Paço Municipal	STT	Secretaria de Transporte e Trânsito
	SE	Secretaria de Educação
	SS	Secretaria de Saúde
	SN	Secretaria para Assuntos de Segurança Pública
	SD	Secretaria de Esporte, Recreação e Lazer
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRABALHO E RENDA Quinta-feira 19/04/2012 14:00hs Local: Paço Municipal	SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
	ST	Secretaria do Trabalho
	SF	Secretaria de Finanças
	SAM	Secretaria de Administração e Modernização (DIT)
	CAA	Coordenadoria dos Assuntos Aeroportuários
INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL Sexta-feira 20/04/2012 14:00hs Local: Paço Municipal	CJ	Coordenadoria da Juventude
	CIPPD	Coordenadoria das Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida
	CPM	Coordenadoria de Políticas para Mulheres
	SAS	Sec. de Desenvolvimento e Assistência Social
	SC	Secretaria de Cultura
	CIR	Coordenadoria de Igualdade Racial
MEIO AMBIENTE E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO * Sexta-feira 04/05/2012 9:00hs Local: Adamastor	SM	Secretaria de Meio Ambiente
	SG	Secretaria de Governo

FONTE: Elaborado por Ambiens.

Da análise da figura acima, se pode observar que os ciclos de palestras foram destinados tão somente a servidores públicos. Nesse sentido, tecemos uma crítica, pois considerando que foram tratados assuntos de grande relevância, tais como: habitação e Zonas de Interesse Sociais – ZEIS, Programas de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Particulares; Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários; Programa de Desenvolvimento Institucional; Programa de Assistência Técnica e Melhoria Habitacional; Locação Social em Parque Público e Programa de Apoio à Produção Privada (Desenvolvimento urbano e Rural), além de temas como desenvolvimento econômico, meio ambiente e participação social, entre outros, os quais são extremamente valiosos para o desenvolvimento de cidades mais justas, seria de suma importância que tais palestras fossem abertas aos munícipes, quer seja aqueles que fossem participar individualmente ou representados por grupos e movimentos sociais, ainda considerando que não houve etapa de capacitação, seria de grande valia para o desenvolvimento dos trabalhos que ainda estariam por vir.

Posteriormente ao ciclo de palestras, se deu início a atividade 13 - Construção de Cenários Futuros, a qual teve por objetivo a construção de pré-cenários para Guarulhos 2012-2022, tendo em vista os dados técnicos e a Leitura Comunitária construída durante a Etapa 02. De modo que, para cada dimensão de análise da revisão do Plano (1 - Inserção no espaço metropolitano, dinâmica socioeconômica e sistema de planejamento e gestão; 2 - Uso e ocupação do solo e necessidades habitacionais, infraestrutura social e urbana e sistema de planejamento e gestão; 3 - Fragilidades físico-territoriais, qualidade ambiental urbana e sistema de planejamento e gestão) foram construídos dois cenários preliminares: um tendencial e outro desejado. O primeiro consistiu em apontar tendências para 2022 a partir da situação atual, mantidos os condicionantes atuais e a estrutura atual de planejamento. Por sua vez, o segundo cenário apresentou a situação desejada para 2022, que deveria ser “tecnicamente plausível e politicamente sustentável”. Ele orientou a ação de planejamento de forma a transformar o futuro provável no desejado, sendo pactuada pelos diferentes atores sociais.

Esta atividade foi realizada por meio da construção preliminar dos cenários da seguinte forma: Primeiramente, foi realizada uma reunião em 01/06/2012 no Centro Municipal de Educação (CME) Adamastor com a participação da SDU e GTI, onde foi apresentado o método utilizado para elaboração de pré-cenários tendenciais e

desejados e propostas para a revisão do Plano Diretor, a partir da Análise da Situação Atual, desenvolvida pela consultoria, e a orientação atual do PD, representado pelos eixos, além de abordarem os elementos para debate no qual foram apontados alguns dos pré-cenários tendenciais e desejados já desenvolvidos pela consultoria – a partir das variáveis de análise – como ponto de partida para discussão com GTI, CMDU e CA nas oficinas que ocorreriam.

Após foi realizada uma oficina interna com a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e do Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI) no dia 13 de junho de 2012 no auditório da Secretaria de Assuntos Jurídicos e uma oficina participativa com os membros do CMDU (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano) e do CA (Comissão de Acompanhamento) no dia 14 de junho de 2012 em uma sala do Centro Municipal de Educação (CME) Adamastor e tiveram por objetivo a elaboração de pré-cenários para a revisão do Plano Diretor.

Para tanto, os participantes foram divididos em Grupos de Trabalho, organizados pelas dimensões de análise, sendo: (i) inserção metropolitana e dinâmica socioeconômica; (ii) uso e ocupação do solo e necessidades habitacionais e infraestrutura social e urbana, e (iii) fragilidades físico-territoriais e qualidade ambiental urbana, onde adotaram as tarjetas para registrar as opiniões e conclusões alcançadas pelo grupo, lançando as anotações no painel que foi organizado em pré-cenário tendencial e pré-cenário desejado. Cada anotação era associada a uma das variáveis sugeridas, ou se julgassem necessário, o grupo criava uma nova variável. Após a reunião dos grupos de trabalho, os participantes retornaram à reunião plenária, onde o relator escolhido em cada grupo apresentou o resultado alcançado, e, assim, os presentes opinaram a respeito das tarjetas, validando as discussões preliminares.

Deste modo, tendo em vista a metodologia utilizada na oficina participativa, a qual foi similar a metodologia utilizada nas oficinas de segmento e de território, é possível se concluir que a oficina de construção de cenários futuros teve o nível de participação de pacificação (5).

A atividade 14 consistiu na consolidação das propostas para a revisão do Plano Diretor junto ao governo municipal, tendo sido realizada reunião com o Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI) no dia 23 de novembro de 2012, na Secretaria de Finanças. A partir da formulação preliminar dos cenários na atividade anterior, e das contribuições das oficinas realizadas, os cenários e propostas seriam readequados, passando por ajustes e refinamentos tanto do ponto de vista técnico, tendo em vista

sua viabilidade, quanto do ponto de vista político, tendo em vista a aceitação e pactuação dos atores sociais envolvidos na revisão do Plano. Desta forma, as propostas seriam então apresentadas para a gestão municipal.

Da análise da ata de reunião de consolidação, se foi possível observar que não houve uma efetiva consolidação, uma vez que ainda foram apresentadas as seguintes propostas/manifestações:

Tabela 8- Propostas e manifestações de consolidação dos Cenários Futuros

Secretaria	Proposta/Manifestação
SDU	Apresentou o macrozoneamento vigente, expondo cada macrozona e seus objetivos
SH	Apresenta as propostas de Habitação para o Plano Diretor desenvolvidas pela pasta
SO	Apresentou os cenários tendenciais e desejados da pasta, tendo em vista, principalmente, as obras de drenagem em curso ou em projeto para o município. Apontou, ainda, como proposta a necessidade de demarcar áreas livres para projetos futuros ou mesmo para manutenção das obras em curso.
SDE	Apontou preocupação da Secretaria com a saída de grandes indústrias do município, em cujos terrenos são construídos empreendimentos habitacionais, com o desemprego como consequência deste fato. comenta sobre a importância de valor adicionado de algumas poucas indústrias, que representam grande porcentagem do todo do valor adicionado do município, reafirmando a importância dessas indústrias para a economia do município e a necessidade de mantê-las na cidade
SM	Apresentou as propostas da Secretaria do Meio Ambiente, afirmando a necessidade de a questão ambiental nortear transversalmente todos os temas do Plano Diretor, bem como desenvolvimento de uma política municipal de meio ambiente, além de constituição de um plano setorial de meio ambiente.

FONTE: Elaboração própria a partir da ATA de reunião

Por sua vez, a atividade 15 – Discussão Pública CA e CMDU, consistiu em uma reunião pública para apresentação da Etapa 03 ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e Comissão de Acompanhamento (CA) tendo sido realizada no dia 27 de novembro de 2012, no auditório do Paço Municipal às 9h. Esta reunião estava prevista no Plano de Trabalho como discussão pública e pactuação das propostas para revisão, porém, com as alterações no desenvolvimento da revisão do plano diretor, ficou acordado que seria apresentado o produto da Etapa 03, ainda a ser consolidado em momento futuro. No entanto, tendo em vista não ter sido apresentado o produto final da consolidação da construção dos cenários futuros, podemos concluir que a participação do CMDU e CA teve o nível de participação de

manipulação (1).

2.1.6. CONSTRUÇÃO DO PACTO E DO PROJETO DE LEI

A etapa de construção do pacto e projeto de lei foi inserida na Etapa 4 da revisão do PDDUES da cidade de Guarulhos, tendo sido dividida em quatro atividades, quais sejam: Atividade 16 - Construção da Minuta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor, Atividade 17 – Consolidação da minuta elaborada, Atividade 18 – Realização de Audiência Pública, e Atividade 19 – Finalização da minuta de Lei.

A atividade 16 consistiu na redação preliminar da revisão da Lei do Plano Diretor, contendo as propostas pactuadas anteriormente e apresentada nesta ocasião, remetendo-a à sua origem no processo realizado até o momento, quando necessário. Além disso, apontou as diretrizes e instrumentos relevantes para a modificação das leis complementares existentes e/ou para a criação de novas leis e procedimentos importantes que dariam suporte as propostas integrantes da revisão do Plano Diretor. Para tanto, foi realizada no dia 04 de dezembro na Secretaria de Assuntos Jurídicos uma reunião de apresentação para o Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI) do formato da lei comentada a ser desenvolvido, cujo objetivo era consolidar junto ao GTI e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) a minuta da lei elaborada, sendo pactuada pelo grupo. No entanto, com as mudanças na agenda da revisão do Plano Diretor, ficou estabelecido que, nesta reunião, seria apresentada o formato da lei comentada para servir de subsídio ao processo de revisão ainda a ser desenvolvido pela prefeitura.

Da análise da ata da reunião supramencionada, se pode observar que foram apresentadas sugestões para reescrita da lei, de forma a torná-la autoaplicável, sendo os principais conteúdos apresentados acerca do macrozoneamento, dos índices de aproveitamento mínimo, solo criado e coeficientes máximos de construção, tendo em vista a aplicação de outorga onerosa e IPTU progressivo no tempo.

A atividade 17 consistiu na consolidação da minuta elaborada, porém não foi possível localizar informações do que foi produzido, uma vez que, da análise dos documentos disponíveis no portal gestão urbana, esta etapa foi produzida internamente a partir das propostas que foram enviadas pelos membros do GTI.

Por sua vez, a atividade 18 estava prevista como realização de audiência pública e pactuação das propostas para revisão, no entanto com as alterações

estabelecidas no processo de revisão do PDDUES, ficou acordada a substituição da Audiência Pública por uma Reunião Pública para apresentação da proposta da lei comentada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e Comissão de Acompanhamento (CA), tendo ocorrido no dia 11 de dezembro de 2012, no auditório do Paço Municipal às 9h.

No entanto, em que pese se tratar de uma reunião pública, repisamos em substituição da audiência pública, é preciso tecer a crítica em ter ocorrido tão somente para os membros do CMDU e do CA, impossibilitando que houvesse participação e engajamento de diversos outros grupos, tais como movimentos sociais, movimentos por habitação, grupos sindicais e ativistas de diversos grupos. Nesse sentido, assevera Silveira (2020) que “a audiência pública é um dos principais instrumentos de exercício da cidadania lato sensu, no Estado Democrático de Direito, pois proporciona à população, a participação na elaboração das políticas públicas, definindo a cidade que todos almejam”. Além disso, é possível, da análise da ata, que o nível de participação se tratou de informação (3), uma vez que os participantes puderam tão somente tirar dúvidas acerca do que já estava pactuado pela Administração Pública.

A atividade 19 consistia na finalização da minuta de Lei. Entretanto, não há qualquer informação de atividades realizadas após a atividade 18, uma vez que o projeto de lei não foi concluído e remetido a câmara dos vereadores para audiência pública e, conseqüentemente, posterior aprovação. E, por fim, a atividade 20 consistia na construção da memória do processo.

2.2. A SEGUNDA TENTATIVA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE 2015 E AS CONFERÊNCIAS DA CIDADE DE 2013 E 2016.

2.2.1. AS CONFERÊNCIAS DA CIDADE DE 2013 E 2016

O Estatuto da cidade traz em sua redação normativa do artigo 43, III as conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, como ferramenta da gestão democrática. Nesse sentido, Hermani e Camargo (2016) aduzem que:

“as conferências municipais surgem das demandas em movimentos sociais de reforma urbana, e com a finalidade de se tornarem uma ferramenta de interlocução entre a sociedade, os movimentos e os governos locais, estadual

e federal, frente às políticas públicas”.

Para os autores, este instrumento de gestão democrática se tornou um ambiente de decisões democráticas em que as necessidades comuns são debatidas, e buscadas soluções para esses enfrentamentos.

Por sua vez, Maricato (2007, p. 173) afirma que o ciclo de conferências tem se mostrado eficiente no campo da esfera pública, onde as políticas públicas concentram diferentes atores e interesses, possibilitando também propor outra política urbana em áreas usuais, como saneamento, transporte e ordenamento do território urbano. Desta forma, a Conferência das Cidades tem procurado fortalecer a democracia participativa no Brasil ao introduzir no debate político, novos protagonistas e novos temas, fortalecendo a criação de Políticas de Estado e evitando que programas não tenham continuidade. Além disso, tais conferências são uma excelente oportunidade para discutir as prioridades da cidade para os próximos anos, uma vez que se tornam ferramenta para entender as realidades territoriais e, assim, desenvolver políticas públicas que promovam cidades mais equitativas.

Na cidade de Guarulhos, de acordo com o artigo 9º da Lei 6308 de 16 de novembro de 2007, competia ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, promover a cada dois anos¹⁴, ou extraordinariamente quando necessário, a realização da Conferência da Cidade. Desta forma, durante o processo de revisão do PDDUES foram realizadas a 5ª e a 6ª Conferência Municipal da Cidade.

A 5ª Conferência da Cidade foi realizada nos dias 24, 25 e 26 de maio de 2013, portanto, em desacordo com o artigo 41¹⁵ do Regimento da 5ª Conferência Nacional das Cidades, no Centro de Educação Adamastor, em consonância com a temática definida pela nacional “Quem muda a Cidade Somos Nós: Reforma Urbana Já¹⁶”, contando com a participação de 820 pessoas ao longo dos três dias.

¹⁴ Com a revogação da lei municipal 6308/2007 por intermédio da também lei municipal 7.490/2016, este período foi alterado para três anos.

¹⁵ Art. 41. As Conferências Municipais devem acontecer no período de 1º de março a 15 de maio de 2013.

¹⁶ Artigo 6º do Regimento da 5ª Conferência Nacional das Cidades.

Figura 8 - 5ª Conferência da Cidade – Público presente à cerimônia de abertura



FONTE: Agência Planeta; local: Salão de Artes do Adamastor Centro – 24/5/2013

Figura 9 – 5ª Conferência da Cidade – Mesa de autoridades



FONTE: Autor desconhecido (Agência Planeta); local: Salão de Artes do Adamastor Centro – 24/5/2013

Para cumprir com as orientações contidas no regimento da nacional, a etapa

municipal foi realizada por meio de discussões em cinco salas temáticas: 1) Participação Popular e Controle Social; 2) Habitação e Política Fundiária; 3) Saneamento Ambiental; 4) Transporte e Mobilidade Urbana; 5) Políticas Urbanas de Integração Regional e Plano Diretor Municipal. Esses trabalhos resultaram em um documento com 10 propostas encaminhadas à Etapa Estadual, 30 para serem diretamente encaminhadas ao Governo Federal a respeito do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, e 15 propostas de âmbito municipal.

As propostas prioritárias definidas na 5ª Conferência das Cidades a serem enviadas ao Ministério das Cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano, contemplaram diversos temas, tais como: habitação, mobilidade urbana, participação e controle social, sustentabilidade e desenvolvimento econômico e social, conforme tabela abaixo:

Tabela 9 - Dez propostas prioritárias ao Ministério das Cidades para a política de Desenvolvimento urbano

1	Criar e instituir o Conselho Estadual das Cidades na proporção sugerida do Conselho Nacional das Cidades (42% do Poder Público e 58% da Sociedade Civil)
2	Implantação do Metrô em Guarulhos.
3	Garantir a participação de no mínimo 50% de mulheres nos conselhos de controle social – Estadual
4	Os repasses dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano serão feitos para os municípios que possuam: conselho da cidade, plano diretor que aplique os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e possuam projetos e planos setoriais definidos
5	Participação de representantes de municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo (governo e sociedade civil) na gestão do DAEE, para garantir participação e controle social na política de prioridade e de medidas mitigadoras e operação e execução de drenagem da RMSP
6	Criar vara de registros públicos em Guarulhos (para questões fundiárias)
7	Integração entre ônibus municipal e metropolitano
8	Diagnóstico sustentável da bacia hidrográfica, voltado a regularização fundiária e à melhoria das condições ambientais da população
9	Que a cidade possa integrar a macrorregião buscando consórcios para o desenvolvimento econômico e social, tendo como resultado crescimento da geração de renda da região metropolitana
10	Fortalecer e incentivar a política de consórcios e convênios intermunicipal e sociedade civil

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2016.

Concernente as trinta propostas Municipais eleitas na Conferência para a Etapa Estadual da Conferência das Cidades, foram realizadas a partir das salas temáticas,

tendo sido definidas 6 propostas na temática participação popular e controle social; 6 propostas na temática habitação e políticas fundiárias; 6 propostas na temática saneamento ambiental; 6 propostas na temática transporte e mobilidade urbana; e 6 propostas na temática políticas urbanas de integração regional e plano diretor municipal, conforme tabela abaixo:

Quadro 12 - Trinta propostas Municipais eleitas para a Etapa Estadual da Conferência das Cidades (divididas pelas Salas Temáticas)

TEMA		PROPOSTA
Participação popular e controle social	1	Criação de um canal de comunicação para a manifestação popular relativa à implementação de políticas públicas
	2	Garantir a participação de no mínimo 50% de mulheres nos conselhos de controle social – Estadual
	3	Obrigatoriedade de que todos os municípios com mais de 50 mil habitantes tenham conselho da cidade nos moldes do nacional
	4	Os repasses dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano serão feitos para os municípios que possuam: conselho da cidade, plano diretor que aplique os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e possuam projetos e planos setoriais definidos
	5	Portal da transparência Estadual relativas ao orçamento das políticas públicas ligadas ao desenvolvimento urbano
	6	Criar o Fundo Estadual de Controle Social e Participação Popular
Habitação e políticas fundiárias	7	Criar e Instituir o Conselho Estadual das Cidades na proporção sugerida do Conselho Nacional das Cidades (42% do Poder Público e 58% da Sociedade Civil)
	8	Que os empreendimentos regionais destinem reserva de 30% a mais de unidades habitacionais para o município, em contrapartida
	9	Garantir a função social da propriedade e criar mecanismos para dificultar a especulação imobiliária
	10	Que os recursos do ICMS de Guarulhos que vão para o Estado (CDHU) retornem integralmente para o município
	11	Viabilizar as terras do Estado para o município
	12	Criar vara de registros públicos em Guarulhos (para questões fundiárias)
Saneamento ambiental	13	Participação de representantes de municípios da Região Metropolitana de São Paulo (governo e sociedade civil) na gestão do DAEE, para garantir participação e controle social na política de prioridade e de medidas mitigadoras e operação e execução de drenagem da RMSP
	14	Coleta seletiva com inclusão dos catadores
	15	Desocupação e recuperação de área de nascentes e proteção (por meio de plantio de árvores)
	16	Respeitar a Lei das APPs em todo território nacional
	17	Criar procedimentos de análise de impacto de vizinhança e nas Zonas Urbanas Industriais (ZUIs) que respeite a especificidade da empresa e a qualidade de vida da população do entorno. ZUI
	18	Diagnóstico sustentável da bacia hidrográfica, voltado à regularização fundiária e à melhoria das condições ambientais da população
Transporte e	19	Implantação do Metrô em Guarulhos
	20	Integração entre ônibus e ferrovia no município

mobilidade urbana	21	Integração entre ônibus municipal e metropolitano
	22	Construir o acesso do viaduto Cidade de Guarulhos à rodovia Ayrton Senna e à rodovia Dutra
	23	Acessibilidade e segurança nas passarelas das rodovias Dutra e Ayrton Senna
	24	Proposta de linhas interligando a rodoviária de Guarulhos ao porto de Santos
Políticas urbanas de integração regional e plano diretor municipal	25	Incluir no Plano Diretor do município as ações previstas no “Plano Integrado de Transporte Urbano – PITU” (expansão do Metrô e CPTM) para a região metropolitana
	26	Indicar a criação de uma área de conservação ambiental com um grande parque ecológico entre a Várzea do Palácio, passando pelo Porto da Igreja, até a Ponte Grande
	27	Implementação de diretrizes para as políticas urbanas integradas nos municípios que fazem parte da macrorregião do Alto Tietê
	28	Garantir e preservar o nosso patrimônio material e imaterial: monitorar os impactos do Rodoanel, garantir proteção a casa e ao Parque da Candinha e integração das regiões cortadas pelo Rodoanel
	29	Fortalecer e incentivar a política de consórcios e convênios intermunicipal e sociedade civil
	30	Que a cidade possa integrar a macrorregião buscando consórcios para o desenvolvimento econômico e social, tendo como crescimento de geração de renda da região metropolitana

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2016.

Por sua vez, as quinze propostas aprovadas como prioridade para a Política de Desenvolvimento Urbano Municipal no período 2014-2016, contemplaram diversos temas, sendo: habitação, mobilidade urbana, participação e controle social, sustentabilidade e meio ambiente, e desenvolvimento econômico e social e regularização fundiária, conforme tabela abaixo:

Tabela 10 - Quinze propostas aprovadas como prioridade para a Política de Desenvolvimento Urbano Municipal no período 2014-2016

1	Um governo popular democrático deve fazer miniconferências em todas as regiões periféricas para trazer a integração e participação na conferência municipal
2	Criação de Conselho Municipal da Mobilidade Urbana
3	Garantir a legitimidade dos conselhos tornando obrigatório o envio de projetos de lei à Câmara Municipal para aprovar e regulamentar os conselhos
4	Que as famílias que têm direito ao CDRU e precisam, por motivo de risco, ir para o aluguel social não percam o seu direito garantido
5	Todos os instrumentos do Plano Diretor, após sua aprovação, tenham prazo máximo de 6 meses para serem implementados
6	O Poder Público Municipal deve, ao aprovar novos empreendimentos, estipular o que os empreendedores vão oferecer em contrapartida à população situada na faixa salarial de 0-3 salários mínimos
7	Construir uma política municipal de educação ambiental
8	Elaboração de um plano de desocupação de APPs; margem de córrego; topo de morro; e alta declividade

9	Todas as obras públicas sejam avaliadas pelo grupo técnico de diretrizes urbanísticas e aprovadas pela municipalidade
10	Aumento do tempo do Bilhete Único para 3 horas
11	Venda de todos os produtos do Guarupasse em todos os terminais
12	Ampliação dos pontos de recarga do Bilhete Único
13	Implementar o banco de terras para as áreas vazias
14	Incluir na revisão do Plano Diretor o caráter estratégico, a definição das regiões de planejamento, o sistema de monitoramento do plano, os mecanismos de integração de políticas setoriais, a bacia hidrográfica como base do planejamento ambiental e definir escalas urbanas para a indicação de áreas visando as construções de escolas, unidades de saúde etc.
15	Previsão de usucapião coletivo no Plano Diretor Local. Ex.: núcleos habitacionais que estejam em processo de regularização fundiária possam ser isentos de IPTU

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2016.

A 6ª Conferência da Cidade foi realizada nos dias 03, 04 e 05 de junho de 2016, portanto, em conformidade com o artigo 40¹⁷ do Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades, no Centro de Educação Adamastor, em consonância com a temática definida pela nacional “A função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas¹⁸”, tendo os seus objetivos definidos no artigo 1º do regimento supramencionado.

Art. 1º São objetivos da 6ª Conferência Nacional das Cidades:

I - propor a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e União com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política e o Desenvolvimento Urbano;

II - sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras;

III - propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade, considerando as diferenças de sexo, idade, raça e etnia, para a formulação de proposições e realização de avaliações sobre a função social da cidade e da propriedade, e;

IV - propiciar e estimular a gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano na União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Seguindo o que foi balizado pelo regimento da conferência nacional, a etapa municipal foi realizada por meio de discussões em cinco salas temáticas: 1) Meio Ambiente e Saneamento Ambiental; 2) Mobilidade Urbana e Uso, Ocupação do Solo; 3) Moradia e Direito à Cidade; 4) Diminuição das Desigualdades Regionais: Fortalecimento dos Centros de Bairros; 5) Guarulhos na Metrópole: Desenvolvimento

¹⁷ Art. 40 As Conferências Municipais deverão acontecer no período de 1º de janeiro a 5 de julho de 2016

¹⁸ Artigo 3º do Regimento da 6ª Conferência da Cidade

Econômico. Desta forma, em cada sala temática foram aprovadas seis propostas, totalizando 30 propostas eleitas para a etapa Estadual e cinco propostas em relação as questões Municipais, totalizando 25 propostas aprovadas como prioridade para a Política de Desenvolvimento Urbano Municipal, dentre as quais se destacam:

Tabela 11 – Propostas aprovadas como prioridade para a política de desenvolvimento urbano

Regulamentar sistemas de água de reuso em condomínios e empreendimentos
Implantar a APA (Área de Preservação Ambiental) do rio Baquirivu-Guaçu e de seus afluentes pelo corredor ecológico e APA do Água Azul
Adequação do Passeio Público às condições de acessibilidade (tornando-os adequados para portadores de necessidades especiais)
Adoção de coeficiente de aproveitamento básico único e permissão de adensamento vinculado a proximidade aos eixos de transporte através dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades/ Plano Diretor
Revisão do Plano de Mobilidade Urbana Municipal, com cenário de estudo para 25 anos, divulgação e debate junto com a sociedade, antes da sua aprovação; incluindo áreas: aos pedestres, as ciclovias/ciclofaixas, transporte de cargas, interface com sistema ferroviário/Metroviário, consolidando através do Plano Diretor e Lei Municipal específica
Reestruturação do Sistema Viário com análise técnica de fluxo, largura de via e impacto viário, garantindo a redução do fluxo de trânsito proveniente da Rod. Pres. Dutra
Gravação de 4.000.000 (quatro milhões) de metros quadrados de áreas urbanas como ZEIS-G para produção de habitação de interesse social, priorizando-se para tal, áreas situadas na região central do município ou mais próximo possível dela, onde seja disponibilizado 10% para população em situação de rua
Regulamentar o instrumento de outorga onerosa bem como os demais instrumentos urbanísticos, com o direcionamento dos recursos arrecadados para o fundo municipal de habitação, sendo 50% para compra de terras e 50% para construção de unidades habitacionais de interesse social
Revisão de trajetos de transporte coletivo que fazem interligação com os bairros mais distantes do centro histórico, redimensionamento do transporte público atual e priorizar os locais mais populosos e precários
Criação de centro cultural e turístico, incentivando os pontos históricos e de potencial ecológico
Viabilizar o CEU Tecnológico em todos os CEUs para educação técnica e científica no contra turno escolar
Elaboração de um projeto de operação urbana na região do entorno do aeroporto próximo do rodoanel Norte e Alça do rodoanel, que permita atrair investimentos para recuperação urbana, construção habitacional e empreendimentos logísticos

Fonte: Elaboração própria a partir de Guarulhos 2016.

2.2.2. REVISÃO DO PDDUES DE 2015

Após um longo período de cerca quase três anos, em 2015 a prefeitura de Guarulhos retomou a tentativa da revisão do PDDUES. Nesse sentido, precisamos

rememorar que o Estatuto da Cidade traz em sua redação normativa que o PDP deve ser revisado a cada 10 (dez) anos¹⁹. Não obstante, é preciso repisar que este processo de revisão também deve ser participativo, conforme preceitua o artigo 3º da Resolução recomendada nº 83 do Concidades de 08 de dezembro de 2009.

Art. 3º - O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do § 4º do art. 40 e do art. 43 do Estatuto da Cidade e nos termos da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Desta feita, ainda que atrasado, uma vez que o PDDUES da cidade de Guarulhos era de 2004, foi retomado o processo de revisão, consistindo tão-somente na participação social, a partir da leitura comunitária, uma vez que foram realizadas duas oficinas participativas por segmento, oito oficinas participativas territoriais, conforme a seguir:

Quadro 13 - Oficinas Participativas

DATA	PARTICIPAÇÃO	TEMAS
OFICINAS PARTICIPATIVAS SEGMENTADA		
02/07/2015	Conselhos municipais vinculados à política de desenvolvimento urbano e Orçamento Participativo	Habitação
		Mobilidade Urbana
07/07/2015	Entidades de Classe, Acadêmicas, ONGs	Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento urbano e Econômico + Saneamento Ambiental, Meio Ambiente e Sustentabilidade
OFICINAS PARTICIPATIVAS TERRITORIAIS		
01/05/2015	Cabuçu/Tanque Grande	Habitação
15/06/2015	Centro/Vila Galvão	
15/06/2015	Taboão	
17/06/2015	Bonsucesso	Mobilidade Urbana
20/06/2015	Pimentas	
22/06/2015	Cumbica	
29/06/2015	Tanque Grande	
30/06/2015	Água Azul	Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento urbano e Econômico + Saneamento Ambiental, Meio Ambiente e Sustentabilidade

Fonte: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2015.

¹⁹ Art. 40 (*omissis*), §3º - A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

É possível observar da tabela acima que em relação as referidas oficinas participativas segmentada e territorial tais ocorreram em um curto espaço de tempo, sendo as de segmento em um lapso de tempo de apenas 6 dias (01/07/2015 e 07/07/2015) e as de território em um período de apenas 28 dias, de modo que consideramos implicar na (in)efetividade da participação social, principalmente considerando a dimensão dos assuntos abordados e a territorialidade urbana e rural, restando claro que não houve tempo hábil a se discutir as problemáticas existentes, bem como pela ausência de capacitação da sociedade civil para o efetivo exercício da democracia participativa.

Para a realização da leitura comunitária nesta tentativa, a fim de registrar as demandas da sociedade e, a partir dessa leitura da cidade que queremos, inseri-las no plano de ordenamento da cidade, foram realizadas oficinas com metodologia semelhante a leitura comunitária realizada na primeira tentativa. A partir das temáticas Habitação; mobilidade urbana e infraestrutura Urbana, Desenvolvimento urbano e Econômico + Saneamento Ambiental, Meio Ambiente e Sustentabilidade; foram apresentados questões-problemas para que, após a divisão e composição dos grupos, fosse aberto o debate para questões, críticas, pontos de vistas diferentes sobre uma mesma problemática. Após debatido, as respostas pactuadas pelos grupos eram colocadas nas tarjetas e discutidas com todos os participantes a fim de pactuarem, de forma unânime, as principais sugestões.

Importante observar que em relação a leitura comunitária realizada na tentativa anterior, alguns dos temas propostos foram subtraídos nesta tentativa, sendo nas oficinas de segmento: Uso e ocupação do solo, Sistema de Gestão do Planejamento: Controle Social, Orçamento e Regulamentação do Plano. Os demais temas, ainda que agregados de forma diferente, foram mantidos nesta leitura comunitária. Por sua vez, nas oficinas de territórios foi suprimido o tema Uso e ocupação do solo e os demais foram agregados de forma diferente. Nesse sentido, tecemos críticas uma vez que os temas que foram suprimidos se tratam de grande relevância para o desenvolvimento urbano e a consequente promoção de cidades mais justas.

No entanto, as oficinas abordaram os mesmos temas, tendo sido apresentadas as mesmas questões-problemas nas oficinas segmentada e questões problemas diferentes, mas com certa similaridade nas territoriais, sendo possível comparar as respostas obtidas entre as oficinas de segmento e as principais demandas do território. Desta forma, nas oficinas de segmento foram apresentadas as seguintes

questões-problemas:

1. A partir dos projetos estruturantes, como vocês idealizam a cidade daqui a 10 anos?
2. A partir dos projetos estruturantes, como garantir o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade urbana?
3. Quais os mecanismos para ampliar a participação democrática?

Por outro lado, nas oficinas de território foram apresentadas as questões problemas conforme abaixo:

Quadro 14 - Questões-Problemas das oficinas participativas territoriais

Território	Habitação	Mobilidade Urbana	Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento urbano e Econômico + Saneamento Ambiental, Meio Ambiente e Sustentabilidade	
Cabuçu/Tanque Grande	1. Quais mudanças ocorreram após a criação da Área de Proteção Ambiental - APA? Como você idealiza a cidade (ou o Bairro) daqui a dez anos?	1. Quais mudanças ocorreram após a criação da Área de Proteção Ambiental - APA? Como você idealiza a cidade (ou o Bairro) daqui a dez anos?		
	2. A região pode receber novas construções? Novas moradias de interesse social ou não? Até onde os bairros podem expandir? Como o Rodoanel se apresenta nesse contexto de novas moradias, expansão urbana?	2. Qual o impacto do trevo do Rodoanel na APA? Quais os impactos da sua implantação? Quais usos/atividades vocês acham que irão se instalar, principalmente nas regiões dos trevos?	2. Que tipo de atividade econômica é compatível com a região (pequenos, médios ou grandes serviços, comércios, indústrias, atividades rurais, turismo ecológico, centros de pesquisa, etc.)? Há atividades rurais?	
	3. As atividades de comércio e serviços disponíveis no bairro atendem as necessidades dos moradores? É desejável que haja um centro comercial na Região?	3. Como e para onde vocês se locomovem com mais frequência? E como garantir uma melhor mobilidade para os próximos 10 anos?	3. Como incentivar a oferta de empregos nos Centros de Bairros, para incentivar o trabalho próximo à moradia? Como fazer isso na APA?	
		4. As ruas são adequadas para a circulação de pessoas e veículos? Como vocês acham que elas podem ser melhoradas? Pavimentação Asfáltica ou Bloco Intertravado?	4. Quais os impactos da implantação do Rodoanel no Meio Ambiente? Como você imagina a presença do Rodoanel na cidade nos próximos 10 anos?	
Centro/Vila Galvão - Taboão - Bonsucesso - Pimentas - Água Azul	1. Como vocês idealizam a cidade daqui a 10 anos?			
	2. Até onde os bairros podem expandir em Guarulhos (expansão urbana)? Como o Rodoanel se apresenta nesse contexto de novas moradias e expansão urbana?	2. Qual o impacto dos trevos do Rodoanel na cidade? Quais os impactos da sua implantação? Quais usos/atividades vocês acham que devem ser instalados, principalmente nas regiões dos trevos?	2. Como incentivar a oferta de empregos na cidade (ou Centros de Bairro), para incentivar o trabalho próximo a moradia?	

	3. Como ampliar a oferta de habitações de interesse social na cidade?	3. Como e para aonde vocês se locomovem com mais frequência? (trabalho/estudo/lazer); E como garantir uma melhor mobilidade para os próximos 10 anos? (corredores de ônibus/ciclovias/terminais/vias estruturantes)	3. Quais os impactos da implantação do Rodoanel na cidade? Como você imagina a presença do Rodoanel na cidade nos próximos 10 anos?
		4. Como melhorar a circulação na cidade, procurando garantir a convivência harmoniosa entre as pessoas e veículos motorizados e não motorizados?	4. Quais os impactos da Ampliação do Aeroporto na cidade? Como você imagina o Aeroporto na cidade nos próximos 10 anos?
			5. Como garantir o desenvolvimento urbano econômico e social de forma sustentável? (Executada somente nas regiões Centro/ Vila Galvão - Taboão)
Tanque Grande	1. Quais os impactos da implantação do Rodoanel na cidade? Como você imagina a presença do Rodoanel na cidade nos próximos 10 anos?		
	2. Como e para aonde vocês se locomovem com mais frequência? (trabalho/estudo/lazer); E como garantir uma melhor mobilidade para os próximos 10 anos? (corredores de ônibus/ciclovias/terminais/vias estruturantes)		
	3. Há ocupações irregulares na região? Onde? O que poderia ser feito para evitar essas ocupações?		
	4. Com a criação da APA Cabuçu – Tanque Grande, houve alguma mudança na região?		
	5. Como vocês idealizam a cidade daqui a 10 anos?		

FONTE: Elaboração própria a partir de Guarulhos, 2015.

Desta forma, mesmo com o engendramento dos temas propostos e sua redução, conforme já mencionado anteriormente, essa metodologia empregada no PDDUES propiciou uma abertura, uma possibilidade de contribuir para a elaboração de um plano para todos, razão pela qual é possível se concluir que tais leituras comunitárias tiveram o nível de participação de pacificação (5).

Ainda nesta tentativa, para a sistematização das propostas consolidadas por intermédio das tarjetas nas oficinas participativas de segmento e território, a PMG procedeu, em 29 de agosto de 2015 com a realização de audiência pública. Nesse sentido precisamos lembrar que as audiências públicas estão positivadas no Estatuto da Cidade²⁰ e foi regulamentada especialmente pela Resolução nº 25²¹, de 18 de março de 2005 do Concidade, tendo como natureza precípua, nos termos do artigo 8^o²² da Resolução supracitada: informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo”. Não obstante, os incisos do referido artigo trazem os requisitos obrigatórios para a realização das audiências públicas, sendo²³: (i) publicidade; (ii) facilidade de acesso; (iii) amplo debate; (iv) irrestritibilidade de participação; (v) documentabilidade - gravação do conteúdo e lavração de ata.

Ocorre que, em relação a audiência pública para a sistematização e consolidação das propostas realizadas, não foi possível identificar no portal gestão urbana, qualquer publicidade que tenha ocorrido (i), nem tampouco gravações e ata, bem como a metodologia que foi utilizada com a finalidade de se constatar que houve amplo debate. No entanto, a audiência pública contou com a presença de 270 participantes, divididos entre: movimentos sociais por moradia/habitação,

²⁰ Art. 40, § 4, inciso I; Art. 43, inciso II.

²¹ Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º 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.

22 Art. 8º - As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

²³ I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

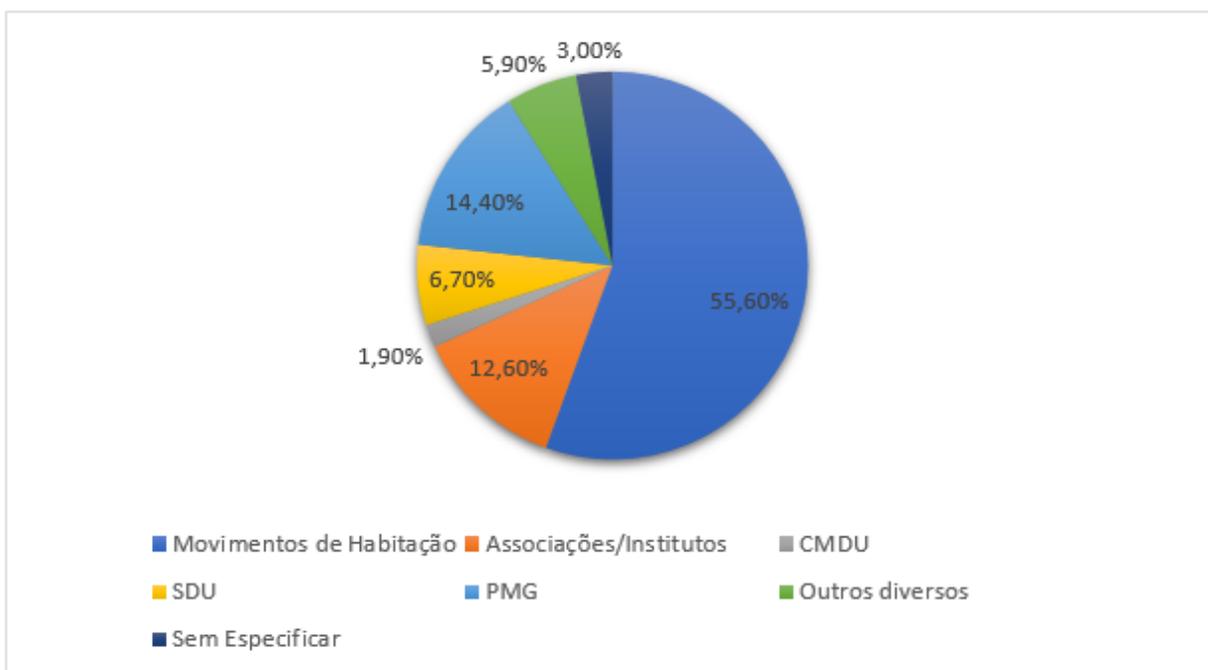
III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa

associações/institutos, membros da SDU, CMDU, servidores da PMG, outros diversos, além daqueles que não especificaram, conforme consta na ATA anexa.

Figura 10 - Participantes da Audiência Pública



Fonte: Elaborado pela prefeitura de Guarulhos.

Desta forma, é possível afirmar, inclusive pelo fato de que diversos participantes não identificaram se eram membros de movimentos, associações ou institutos, bem como na ata não se exigia o preenchimento de endereço, que houve irrestritibilidade a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição.

Por fim, em relação a análise do nível de participação desta audiência pública, resta prejudicado, uma vez que não constatamos nos documentos disponíveis, ata, gravações ou metodologia utilizada.

2.3 A TERCEIRA TENTATIVA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE GUARULHOS – 2017/2019

Após o processo eleitoral de 2016, a PMG passou a ter um novo chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Gustavo Henric Costa – GUTI – o qual no dia 30 de janeiro de 2017 (primeiros trinta dias de seu mandato), realizou reunião com o Secretário de

Governo e membros da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU, a fim expor as intenções da nova gestão em concluir o processo de revisão do PDDUES da cidade de Guarulhos. No dia seguinte, o sr. Prefeito realizou reunião com a nova CG, bem como membros da SDU a fim de retomar a revisão do plano, viabilizando os instrumentos urbanísticos inseridos no Estatuto da Cidade, tais como: uso e ocupação do solo, parcelamento, edificação e utilização compulsória, IPTU progressivo, entre outros relacionados a função social da propriedade, bem como os instrumentos de financiamento da cidade como a outorga onerosa do direito de construir e outros instrumentos de Parceria Público Privada – PPP, destacando a necessidade do processo ser conduzido de forma participativa e colaborativa, a partir da questão-chave “A Cidade que Queremos”, ressaltando que é de interesse do Governo que a Revisão do Plano Diretor se concretize no menor tempo possível.

Analisando o Processo Administrativo 8432/2017 (3ª tentativa de revisão do PDDUES) sob a ótica das 10 etapas descritas no manual “PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos já descritas no subtítulo 1.1 deste trabalho, entendemos que até a etapa 7, se aproveitou as tentativas de revisão que ocorreram entre os anos de 2011 à 2016²⁴, senão vejamos:

Em relação a etapa 1 – Núcleo ou Conselho Gestor – observamos que este sofreu alterações por intermédio da lei municipal 7.490 de 7 de julho de 2016, sendo alterado o seu nome de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU para Conselho Municipal de Políticas Urbanas – C MPU. Ademais, o conselho deixou de ter caráter deliberativo e passou a ser de caráter apenas consultivo, bem como sofreu alteração em sua formação, passando de 16 para 30 membros, composto por: 12 membros do poder executivo, 1 membro do poder legislativo e 17 representantes da sociedade civil, sendo:

Tabela 12 - Membros da sociedade civil do C MPU

Número de representantes	Entidades
1	associações de moradores de bairro
1	cooperativa habitacional
1	entidade ambiental
4	movimentos de moradia ou movimentos populares

²⁴ Consideramos a participação e propostas efetivadas durante a 6ª Conferência da Cidade.

1	trabalhadores por meio de suas entidades sindicais
1	setor empresarial
2	entidades profissionais ou conselhos profissionais
1	entidades acadêmicas e de pesquisa
2	organizações não governamentais - ONGs ou entidades ambientais
1	membro do Conselho Municipal relacionado ao Meio Ambiente
1	membro do Conselho Municipal relacionado à Habitação
1	membro do Conselho Municipal relacionado ao Transporte e Trânsito
1	conselheiro do Orçamento Participativo Municipal

FONTE: Elaboração própria a partir da Lei 7.490/2016.

Em relação as competências, sofreram alterações apenas dois incisos, onde foi retirado a expressão deliberando (inciso II²⁵) e acrescentado orçamento participativo (inciso IV²⁶). Desta forma, em relação a composição do CMPU podemos afirmar que a sua composição possuía cerca de 57% integrado pela sociedade civil (17 membros e seus respectivos suplentes). Entretanto, em que pese a sociedade civil ser mais da metade, considerando que passou a ser tão somente consultivo não há mais que se falar em nível de participação de parceria (6), uma vez já não existe mais a possibilidade de negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Portanto, na formação do CMPU o que se é possível perceber que existe um nível de poder de Pacificação (5).

Na etapa de preparação do processo o qual era composto pelos grupos internos - Coordenação Geral (CG); Grupo de Trabalho Permanente (GTP); e Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI) - os quais tiveram o caráter de instâncias internas para o processo de revisão, foi mantido essa estrutura, tendo sido tão somente o GTI. Nesse sentido, precisamos ressaltar que o GTI teve como atribuição precípua a contribuição para a visão intersetorial da revisão do plano, e, na fase da elaboração

²⁵ II - acompanhar a implantação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação – Lei 6308/2007. II - acompanhar a implantação do Plano Diretor, analisando sobre questões relativas à sua aplicação – Lei 7490/2016.

²⁶ IV - articular as ações dos Conselhos Municipais vinculados à política urbana, visando a integração e compatibilização das políticas de transporte, habitação, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico e cultural e uso do solo para a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade – Lei 6308/2007. IV - articular as ações dos Conselhos Municipais vinculados à política urbana e ao orçamento participativo, visando à integração e compatibilização das políticas de transporte, habitação, meio ambiente, saneamento ambiental, proteção ao patrimônio histórico e cultural, e uso do solo para a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade – Lei 7490/2016.

do diagnóstico sobre a cidade, foi fundamental para a análise e compatibilização dos planos setoriais, tendo participado intensamente das reuniões técnicas para a elaboração dos cenários desejados e das propostas de ação, da definição de objetivos e diretrizes para se alcançar esses cenários, colaborando para a produção da minuta do Projeto de Lei de revisão do PDDUES. Desta forma, foi enviado memorando aos secretários das pastas, a fim de que cada um encaminhasse a indicação de três servidores para a composição do grupo, os quais foram sendo modificados pelas pastas diversas vezes durante o processo.

Após, foram enviados ofícios a diversas entidades profissionais e acadêmicas, associações, organizações, sindicatos, autarquias, movimentos de luta por moradia, bem como foram enviados memorandos a todas as pastas da PMG, convidando-os para participarem do evento de lançamento e divulgação de retomada da revisão do PDDUES – etapa 3 do manual, o qual se deu em 13 de março de 2017 às 09 horas, no Salão de Artes do Adamastor. Na ocasião do evento estiveram presentes cerca de cem pessoas, conforme lista de presença anexa, tendo sido apresentados os levantamentos e análises de todas as contribuições colhidas nas tentativas anteriores para a elaboração da minuta do projeto de lei.

No entanto, além dos ofícios enviados, não se foi possível constatar por intermédio do portal gestão urbana, nem tampouco pelo processo administrativo 8432/2017 os mecanismos de ampla divulgação e publicidade nos termos do artigo 4º da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades. Desta forma, tecemos críticas a publicidade do evento de divulgação, tendo em vista que muitas outras pessoas, organizações, associações, sindicatos, entre outros, poderiam ter participado deste evento, principalmente pelo fato que, repisamos, esta é uma das fases primordiais para a mobilização social e desenvolvimento de um Plano Diretor Participativo, pois é nesta fase, em que, através da definição adequada de ferramentas e veículos de comunicação para divulgação, há o processo de “sensibilização” da comunidade para a participação das atividades previstas para elaboração do PDP.

Na etapa 4 do manual – capacitação – não há registros de atividades de capacitação para a sociedade civil para o exercício da democracia participativa e controle social em qualquer uma das tentativas de revisão do PDDUES, o que aumenta as probabilidades do nível de participação se tornarem manipulação (1) ou terapia (2). Desta forma, tecemos críticas a ausência de capacitação nas tentativas

de revisão, uma vez que tal ausência dificulta/impossibilita que a sociedade delibere de forma efetiva sobre as questões que foram apresentadas.

Em relação as leituras técnicas e comunitárias – etapa 5 do manual -, se aproveitou o que foi produzido durante a primeira e segunda tentativa de revisão do PDDUES, não tendo sido realizada novas leituras técnicas e comunitárias.

Por sua vez, a Formulação de Estratégia – etapa 6 do manual – ocorreu, teoricamente, apenas na primeira tentativa de revisão do PDDUES tendo sido denominada como “Construção de Cenários Futuros”. No entanto, precisamos ressaltar que, de forma prática, a formulação de estratégias surge das experiências e pesquisas que avançam em propostas metodológicas para o alcance do resultado desejado. Desta forma, implica em dizer que esta formulação da cidade que se quer e os meios para alcançá-la, ocorre durante toda a etapa de propostas, inclusive aquelas que surgem nas etapas posteriores – Construção do Pacto e Projeto de Lei (etapa 7) e Discussão na Câmara para Aprovação (etapa 8), uma vez que, nessas etapas, ainda surgem propostas para se alcançarem cidades mais justas.

2.3.1 CONSTRUÇÃO DO PACTO E PROJETO DE LEI

Na fase de construção da minuta do projeto de lei – etapa 7 do manual - foram realizadas quatro audiências públicas de propostas para minuta do projeto de lei, uma audiência pública devolutiva das propostas, bem como a realização de oito oficinas participativas de segmento e território, a fim de conseguir uma ampliação do processo participativo, disseminação das informações e construção de uma cidade mais justa por intermédio dos debates.

Para tanto, inicialmente foram realizados dois eventos participativos denominados como audiências pública, com a finalidade de debater as propostas apresentadas, tendo sido realizadas nos dias 27 de maio de 2017 no CEU Paraíso – Alvorada que contou com a presença de 85 (oitenta e cinco pessoas), e 06 de junho de 2017 no Adamastor Centro, que contou com a presença de 116 (cento e dezesseis) pessoas, ambas com início às 9 horas e encerradas às 12 horas. Os referidos eventos participativos, além de debater as propostas, tiveram o condão de esclarecer e mobilizar a sociedade civil, de modo que as manifestações recebidas subsidiariam as atividades de consolidação da minuta do projeto de lei do novo PDDUES do Município de Guarulhos.

Estes eventos participativos se desdobraram em duas fases: Na primeira fase, foi procedida com a apresentação do tema pela administração pública, representada pela equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU, limitado a 30 (trinta) minutos; e na segunda fase foi dada abertura participativa aos diversos atores sociais que estavam presentes, podendo ser qualquer pessoa ou entidade interessada no assunto, obedecendo a sequência de inscrições, com 1 (um) minuto para cada, podendo ser manifestado por escrito ou oralmente, sendo que o tempo de duração destas audiências públicas seria de 3 (três) horas no máximo, nos termos da alínea 5 do edital de convocação publicado em 19 de maio de 2017 no Diário Oficial do Município.

Para participação nas discussões no decorrer das audiências públicas, por intermédio da oralidade ou apresentação por escrito, os participantes deveriam assinar a lista de presença e fazer sua inscrição na entrada do evento, nos termos da alínea 6 do edital de convocação. As inscrições para manifestações ocorreriam durante a etapa inicial de apresentação do tema pela administração pública, e seriam consideradas encerradas ao término da apresentação. No entanto, tecemos críticas na metodologia das audiências públicas realizadas. Primeiramente, em virtude da ausência de capacitação da sociedade civil que muitas não possuem conhecimento técnico, sem contar a carência de estudos de cognição humana, bem como seus reflexos em usos de mapas, que auxiliariam o entendimento e, desta forma, possibilitariam maior engajamento dos cidadãos. Em segundo lugar, pela ausência de disponibilização prévia dos materiais disponíveis e pautas que seriam submetidas, pois, considerando a complexidade dos temas e o curto espaço de tempo para abordá-los e, assim, promover uma discussão que vise a adoção de instrumentos urbanísticos que propiciem uma cidade mais justa.

Vale ressaltar, que não são raras as vezes que os participantes das audiências públicas consideram a sua participação como algo que não promove um diferencial nas tomadas de decisão, tendo em vista que costumeiramente são apenas informados das ações promulgadas, avaliando o impacto de sua participação como burlesco. Perceba que as críticas aqui produzidas são algumas das razões pelas quais se produzem processos participativos nos quais apenas se busca autenticar os resultados, solicitando opiniões que possivelmente não serão levadas em conta (Reinau; Hansen, 2006).

Desta forma, se valendo da escada de participação popular de Arnstein (2002) poderíamos afirmar que as audiências públicas do PDDUES de Guarulhos tiveram os três Níveis de Concessão Mínima de Poder – Informação, Consulta e Pacificação (degraus 3, 4 e 5), onde os participantes puderam ouvir (3); tirarem suas dúvidas (4); e terem suas propostas ouvidas (5), mesmo com o acesso ao poder limitado, tendo em vista a ausência de meios para garantir que as propostas resultariam efetivamente na minuta de lei.

Posteriormente, foram realizadas oito oficinas participativas para a construção do pacto e minuta de lei, sendo três oficinas segmentadas e cinco oficinas de território. Essas oficinas tiveram os seguintes objetivos: (i) realizar a retrospectiva do processo de revisão do Plano Diretor Municipal; (ii) dar a devolutiva a respeito dos cenários futuros e propostas discutidas nas tentativas anteriores de revisão do plano; discussão sobre os instrumentos urbanístico; e construção das bases para a estruturação da minuta do projeto de lei. Para a realização das referidas oficinas foram enviados ofícios aos diversos segmentos, foi disponibilizada a convocação/convite no sítio da PMG, bem como foram afixados diversos cartazes nas associações, entidades, organizações não governamentais, entre outras.

As oficinas participativas de segmento e território foram produzidas a partir das propostas sistematizadas durante as tentativas anteriores, servindo de orientação para o debate de discussão dos instrumentos urbanísticos necessários e, assim, construir a base para estruturação da minuta, de modo que os participantes puderam apresentar suas propostas para a referida estruturação de forma oral ou escrita. Essas oficinas participativas resultaram em 163 (cento e sessenta e três) participações da população, dentre elas, integrantes de diversos movimentos sociais e populares, entidades acadêmicas e profissionais, organizações não governamentais, munícipes independentes de associações, bem como do C MPU que representa diversos segmentos da sociedade civil.

Tabela 13 - *Oficinas participativas para a construção do pacto e projeto de lei*

	DATA	LOCAL	HORÁRIO	SEGMENTO/TERRITÓRIO
OFICINA SEGMENTADA	13/06/2017	Adamastor	19h às 22h	ONGs e Instituições de Ensino
	21/06/2017	Adamastor	19h às 22h	Movimentos Sociais
	22/06/2017	ASSEAG	19h às 22h	Entidades empresarias, entidades de classe e sindicatos
OFICINA TERRITÓRIO	24/06/2017	Auditório Núcleo Cabuçu	09h às 12h	Cabuçu/Tanque Grande

	26/06/2017	Adamastor	18h às 21h	Centro/Vila Galvão
	28/06/2017	EPG Celso Furtado	18h às 21h	Bonsucesso / São João / Água Azul
	29/06/2017	Céu Pimentas	18h às 21h	Cumbica / Pimentas
	03/07/2017		18h às 21h	Taboão

FONTE: Elaboração própria a partir do processo administrativo 8432/2017.

No entanto, é possível observar da tabela acima que, ocorreram apenas cinco oficinas participativas, diferentemente das oito oficinas de território que ocorreram na primeira tentativa de revisão do PDP, de modo que as algumas regiões, tais como: Bonsucesso, São João e Água Azul; Pimentas e Cumbica, foram unificadas a fim de dar celeridade na construção da minuta. Ademais, a partir da metodologia utilizada nas oficinas participativas de segmento e de território para a construção da minuta de lei, é possível se concluir que o nível de participação destas foi de pacificação (5).

A partir das propostas que foram apresentadas durante o processo participativo de revisão do PDDUES, bem como dos estudos técnicos, foi elaborado a minuta do projeto de lei, tendo sido publicada no Diário Oficial do Município em 06 de dezembro de 2017. Após a publicação, foi iniciada uma nova etapa participativa com abertura para recebimento de propostas da população para alteração e elaboração do projeto de lei o qual seria enviado à Câmara dos Vereadores. Nesta toada, foram realizadas quatro reuniões preparatórias – territoriais e segmento – para apresentação e esclarecimentos acerca da minuta. Além disso, foram realizadas duas novas audiências públicas para o recebimento das propostas de alteração supramencionadas.

As reuniões pré-audiências foram realizadas em janeiro de 2018, conforme sugestão do C MPU, tendo sido organizadas pelo GTI, uma vez que o GTP constituído em 2011 havia sido alterado em virtude da mudança de gestão e ainda não tinha ocorrido a sua recomposição. Estas reuniões, segundo constou no processo administrativo, tinham como objetivo: (i) apresentar os principais aspectos da minuta de Projeto de Lei; (ii) explicar sobre as audiências públicas que ocorreriam; (iii) manifestação oral dos participantes para apresentação de dúvidas sobre as minutas; e (iv) apresentação de propostas de alterações.

A participação nessas reuniões contou com a presença de movimentos sociais, entidades de classe e empresariais, ONG's, instituições de ensino e movimentos sociais de luta por moradia, conforme tabela abaixo:

Tabela 14 - Reuniões pré-audiência pública

Data	Segmento/Temática
16/01/2018	Movimentos Sociais
17/01/2018	Entidades Empresariais e Classistas, Entidades de Profissionais
18/01/2018	ONG's, Instituições de Ensino
23/01/2018	Temática Habitação
24/01/2018	Temática Mobilidade
25/01/2018	Temática Meio Ambiente

FONTE: Elaboração própria a partir do processo administrativo 8432/2017.

Em que pese constar no processo administrativo 8432/2017, o qual tratou da terceira tentativa de revisão do PDDUES de Guarulhos, que um dos objetivos era apresentar propostas de alterações da minuta publicada, da leitura das memórias de reunião é possível observar que estas não tinham o condão de receber propostas, uma vez que nas seis reuniões foram efetuados 131 registros constantes na memória de reunião, sendo apenas 5 propostas efetuadas, conforme a seguir:

Tabela 15 - Análise de participação as reuniões pré-audiência

Reunião	Total de registros na memória de reunião	Questões	Apontamentos/ Comentários	Esclarecimento adicional - SDU	Reclamação	Proposta
16/01/2018	6	6				
17/01/2018	52	34	9	6	1	2
18/01/2018	17	9	5	1		2
23/01/2018	15	5	5	5		
24/01/2018	21	8	6	7		
25/01/2018	20	14	4	1		1

FONTE: Elaboração própria a partir das memórias de reunião.

Nota-se, inclusive, que nessas reuniões pré-audiência as propostas não eram incentivadas por parte da administração pública, considerando que no registro 7 da reunião do dia 17/01/2018, foi orientado em uma das propostas que “a proposta deveria ser apresentada na audiência pública”. Igualmente, na reunião do dia 18/01/2017 a técnica Karina ressaltou que “as sugestões feitas para o Plano, deveriam ser encaminhadas através de propostas nas audiências públicas”. Ainda, na reunião

da temática Mobilidade, um dos participantes perguntou “*como funcionará na prática a questão das leis específicas e como são construídos os planos de resíduos e mobiliários? E como funcionará o plano de fiscalização?*” Tendo sido respondido pela PMG que poderia ser levado (a audiência pública) uma proposta em relação ao plano de resíduos.

Desta forma, se pode concluir que na escada da participação cidadã, as reuniões pré-audiências se enquadram no degrau 3 – informação, onde o enfoque se enquadra na unilateralidade da informação – da administração pública para a sociedade civil -, sendo uma via comunicativa sem a possibilidade de retorno, bem como estando ausente qualquer possibilidade de distribuição de poder.

Posteriormente, foram realizadas duas audiências públicas para apresentação, divulgação e recebimento de propostas da população sobre a minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor do Município de Guarulhos - PDMG, tendo sido realizadas nos dias 27 de janeiro de 2018 no Adamastor Centro que contou com a presença de 84 (oitenta e quatro pessoas), e 03 de fevereiro de 2018 no Céu Paraíso, que contou com a presença de 94 (noventa e quatro) pessoas, ambas com início às 9 horas e encerradas às 13 horas. Para a realização dessas audiências públicas, a PMG publicou, no Diário Oficial do Município, em 22 de dezembro de 2017 o edital de convocação para as audiências públicas, o qual trazia uma série de diretrizes para a sua realização, das quais destacaremos algumas:

Primeiramente, o artigo 7º do edital de convocação tratava sobre quem poderia participar, sendo “*qualquer cidadão ou cidadã residente ou proprietário de imóveis na cidade de Guarulhos, sem distinção de qualquer natureza, interessado em contribuir com o processo de discussão da referida Minuta de Projeto de Lei*”. Além disso, o Art. 12, preceituava que “*o público presente assinará a lista de presença, que conterá: inciso I. Nome legível, bairro e telefone*”. Nesse sentido, precisamos rememorar que o artigo 8º, IV da Resolução nº 25 do Concidade, aduz que as audiências públicas devem garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição.

Ainda, o artigo 10 do edital de convocação, determinava que era necessário realizar as inscrições as quais precediam o credenciamento de participação da população nas audiências públicas e poderiam ser realizadas através do endereço eletrônico <http://planodiretor.guarulhos.sp.gov.br> e/ou pessoalmente durante o

período de credenciamento nas audiências públicas para a realização das manifestações orais. Após, para se manifestar, deveria ser realizado o credenciamento²⁷, o qual ocorreria a partir das 8hs e seria encerrado às 10hs. No entanto, as inscrições realizadas antecipadamente por meio eletrônico deveriam ser confirmadas através de assinatura da lista de presença no dia da audiência. E, ainda, as pré-inscrições não davam o direito automático ao pedido de manifestação oral, devendo, para tanto, solicitar presencialmente no dia das audiências.

Ademais, além das obrigatoriedades já mencionadas, para a realização da manifestação oral, ainda era necessário que as propostas de alteração de artigos da minuta de lei do PDMG²⁸ fossem encaminhadas por escrito através do endereço eletrônico <http://planodiretor.guarulhos.sp.gov.br>; do e-mail planodiretordeguarulhos@gmail.com, ou entregues pessoalmente nas audiências públicas. Desta forma, eram condições obrigatórias para a manifestação oral: a inscrição, o credenciamento; a assinatura na lista de presença; o preenchimento da ficha de propostas; e, por fim, o preenchimento da solicitação de manifestação oral.

Partindo destas exigências, é possível observar um nível de formalidades exacerbadas nestas audiências públicas, o que leva obstaculizar uma participação social efetiva, uma vez que muitos dos grupos que participam, em virtude da falta de experiência, do conhecimento de termos específicos, somado a baixa influência em seu meio (reforçado pelo poder econômico e social), são constrangidos e naturalmente expurgados dessa democracia participativa.

Outrossim, tecemos críticas ao momento da publicação do edital de convocação, tendo em vista que este se deu na sexta feira, 22 de dezembro de 2017, às vésperas do natal, pois se considerarmos a data da publicação, somado a baixa divulgação, uma vez que não conseguimos vislumbrar divulgação destas duas audiências públicas no processo administrativo e no portal gestão urbana, obtemos o resultado de uma baixa aderência de participação com apenas 178 pessoas em uma cidade com quase um milhão e meio de habitantes.

Findada as audiências públicas, foi possível constatar que a população encaminhou suas propostas presencialmente na data dos eventos e através de e-mail,

²⁷ Artigo 11 do Edital de Convocação.

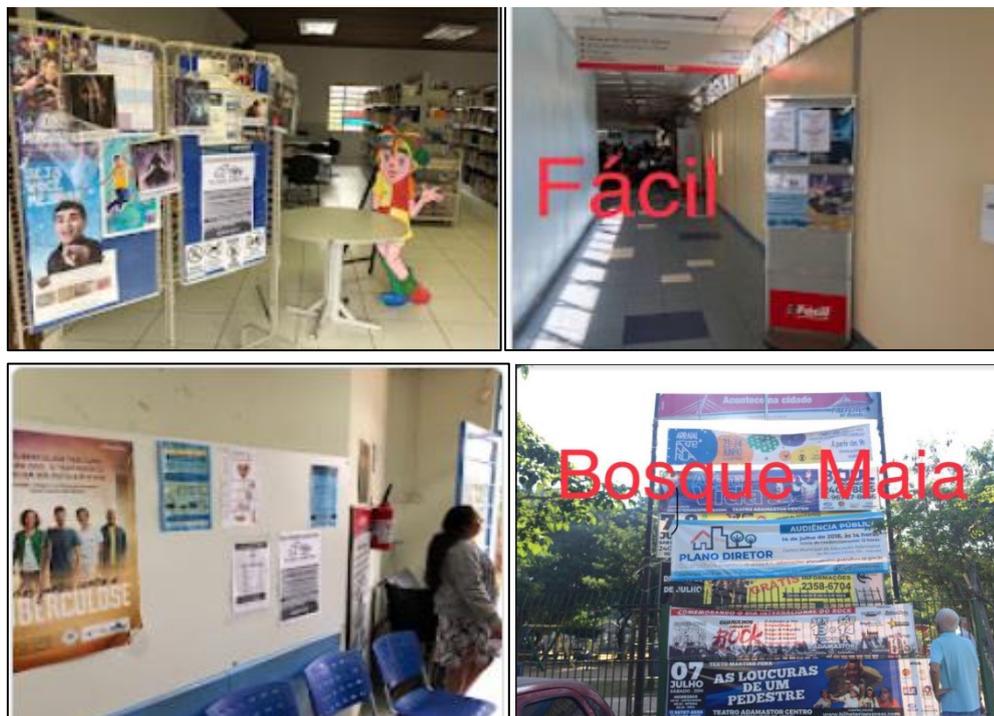
²⁸ A minuta publicada já não tratava mais como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social – PDDUES, mas sim como Plano Diretor do Município de Guarulhos – PDMG.

de modo que nesse processo foram computados 244 (duzentos e quarenta e quatro) encaminhamentos, sendo 236 (duzentas e trinta e seis) propostas e 8 (oito) apontamentos. Desta forma, a equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, de posse dos documentos encaminhados pela população, elaborou a sistematização das propostas e as publicizou no Diário Oficial do Município de 08 de março de 2018, e, simultaneamente, fez o encaminhamento do material das áreas competentes para análise técnica. Desta forma, ante a metodologia utilizada nas audiências públicas supramencionadas, é possível observar que, aplicando a escada de participação cidadã, mesmo com diversas exigências e formalidades exacerbadas, temos o nível de poder de pacificação (5).

Pospositivo, foi dado publicidade, por intermédio do Diário oficial do Município, em 20 de junho de 2018, ao edital de convocação da audiência pública devolutiva da revisão do plano diretor de Guarulhos, a qual tinha como finalidade: apresentar o Projeto de Lei nº 2.260/2018, bem como dar à população a devolutiva referente às propostas por ela apresentadas. A referida audiência ocorreu em 14 de julho de 2018 se iniciando com o credenciamento a partir das 13hs e início dos trabalhos previsto para às 14hs, tendo contado com a participação de 53 (cinquenta e três) participantes. Em relação a metodologia, esta seguiu as mesmas diretrizes das audiências públicas ocorridas no ano de 2018, com a diferença da dispensa da inscrição prévia, sendo mantido as demais.

Não obstante, diferentemente dos outros eventos participativos, neste se foi possível observar, nos documentos disponíveis, que houve uma grande divulgação, pois, além do edital de convocação publicado no DOM, ainda foram afixados diversos cartazes de divulgação em UBS, bibliotecas, teatros, diversas pastas com grande movimentação do público, além de cartazes nas principais vias da cidade, conforme fotos abaixo:

Figura 11 - Divulgação Audiência Pública Devolutiva



FONTE: Guarulhos, 2018.

Analisando a ata da audiência pública de apresentação da minuta do projeto de lei e devolutiva de propostas, foi possível se observar que esta foi uma audiência com grande animosidade de discussão. Isto porquê, em partes faltava conhecimento de muitos participantes; faltou clareza na apresentação das informações por parte da PMG; e, principalmente, porque o projeto de lei já havia sido encaminhado ao Poder Legislativo, tendo sido protocolado em 12/06/2018, ou seja, quase um mês antes da realização da referida audiência, gerando um grande desconforto aos participantes. Outra razão que causou grande desconforto aos participantes, se deu em razão das propostas que haviam sido pactuadas nas leituras técnicas e comunitárias, bem como nas oficinas participativas não constavam da referida minuta do projeto de lei. Desta forma, houveram diversas manifestações, tanto por intermédio daqueles que se credenciaram para se manifestarem oralmente, bem como por intermédio daqueles que não se cadastraram, mas no decorrer das devolutivas apresentaram uma série de questionamentos, apontamentos, reclamações e propostas.

Portanto, ao aplicarmos a escada de participação, é possível constatar que, nesta audiência pública, tiveram os três Níveis de Concessão Mínima de Poder Informação, Consulta e Pacificação (degraus 3, 4 e 5), onde os participantes puderam

ouvir (3); tirarem suas dúvidas (4); e terem suas propostas ouvidas (5), mesmo com o acesso ao poder limitado, principalmente, em virtude de o projeto de lei já estar protocolado na Câmara dos Vereadores.

2.3.2. DISCUSSÃO NA CÂMARA PARA APROVAÇÃO

Conforme mencionado anteriormente, a PMG protocolizou em 12 de junho de 2018, o Projeto de Lei, por intermédio do processo legislativo 2260/2018, no qual instituía o Plano Diretor do Município de Guarulhos, bem como instituía o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU, criava o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU e criava o Fundo Municipal de Desenvolvimento - FMD, além de revogar as Leis n/s. 6.055, de 30/12/2004, 6.308, de 16/11/2007, 6.819, de 23/03/2011, 7.490, de 07/07/2016, e os artigos 67 e 68 da Lei nº 6.253, de 24/05/2007, tendo sido publicado o referido em 22/06/2018 e prazo até 24/08/2018 para apresentação de emendas.

No entanto, como fruto das audiências públicas, especialmente a audiência pública devolutiva realizada em 14/08/2018, bem como das manifestações técnicas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a administração pública, representada pelo chefe do Poder Executivo Municipal, protocolizou, em 24/08/2018, o substitutivo nº01 do PL 2260/2018, a fim de fazer constar alguns dos apontamentos suscitados pela participação social, especialmente aqueles relacionados ao PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória. Ademais, o referido substitutivo, entre as principais mudanças, ainda fazia a exclusão dos dispositivos relativos as atribuições, competências, diretrizes e objetivos das áreas técnicas da Municipalidade, inseridas no Título IV - Das Políticas Setoriais (artigos 141-205), sobre a premissa de que tais artigos seriam aprimorados, desenvolvidos e implementados através da legislação ordinária, conforme legislação aplicável a matéria a fim de evitar duplicidade com as disposições do PDP, no entanto, em desconformidade com o que foi apresentado pela participação social.

Após o substitutivo ser protocolizado, no dia 30/08/2018 a Câmara de Vereadores, por intermédio da sua Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, enviou o ofício nº009/2018-CCJLP ao executivo municipal, apresentando os seguintes questionamentos: (i) de quais formas se deu a participação da comunidade no processo de elaboração do Projeto de Lei nº 2.260/2018? (ii)

quantas audiências públicas/debates foram realizadas? Quais as datas? Os referidos questionamentos foram atendidos em 06 de setembro de 2018, tendo, inclusive, enviado cópias reprográficas acerca da participação social constantes no processo administrativo 8432/2017.

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Legislação Participativa ainda enviou o ofício 015/2018-CCJLP no qual efetuava os seguintes apontamentos:

- I. realização da audiência pública devolutiva (14/07/2018) após o protocolo do projeto de lei, em desconformidade com o artigo 10²⁹ da Resolução nº 25/2005;
- II. ausência nos autos de documentação probatória de que houve aprovação pela sociedade civil quanto ao PL enviado àquela Câmara;
- III. apontamentos do CPMU na 27ª Reunião Ordinária da CCJLP, os quais aduziam que, durante a audiência que foi realizada no dia 14 de julho, não houve consenso quanto ao Projeto de Lei e que, na oportunidade, o referido conselho solicitou que o projeto apresentado na Câmara fosse retirado;
- IV. Ainda, segundo o CPMU, o PL protocolizado não guarda relação com a minuta publicada em dezembro de 2017 e que foi discutida nas 02 (duas) audiências públicas realizadas nos dias 27/01 e 03/02, ambas do ano de 2018;
- V. Ainda baseado na 27ª Reunião Ordinária, apontou que, segundo o CPMU, o PDMG não possuía autoaplicabilidade, ou seja, a sua capacidade de começar a surtir efeitos e gerar transformações na cidade logo que aprovado na Câmara Municipal, isto porque o texto não previa metas e prazos bem definidos e, além disso, o Substitutivo nº 01, ao retirar as políticas setoriais, acabou aproximando o PDMG a uma "carta de intenções".

²⁹ Art. 10 - A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I - realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II - divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III - registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV - publicação e divulgação dos anais da conferência.

Diante de tais apontamentos, a CCJLP apresentou os seguintes questionamentos a PMG:

I - O Projeto de Lei nº 2.260/2018 teve seu texto aprovado nos termos acima expostos antes de ser protocolizado na Câmara Municipal?

II - Qual o posicionamento da Prefeitura em relação a afirmação de que o Projeto de Lei nº 2.260/2018 e seu Substitutivo nº 01 não guardam relação com a minuta publicada no Diário Oficial do Município de Guarulhos no dia 06 de dezembro de 2017?

III - O Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 2.260/2018 possui o conteúdo mínimo capaz de garantir sua autoaplicabilidade? O texto contempla o conteúdo mínimo previsto na Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades?

Por sua vez, em relação ao item I dos questionamentos, a PMG aduziu que a minuta do Projeto de Lei foi elaborada com base nos estudos técnicos nos eventos participativos realizados durante todo o processo, que foi iniciado em 2011, frisando que tais eventos participativos se deram de forma ampla, atendendo aos requisitos previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade. Sem embargos, afirmou que:

“o processo de elaboração da minuta do plano diretor atende aos requisitos mínimos do artigo 182 da Constituição Federal, bem como da Lei Federal nº 10.251/2.001, onde não obrigatoriedade legal quanto ao contido no artigo 10 da Resolução nº 25/2.010, mas sim uma orientação quanto a sua aprovação por meio de conferência ou evento similar”

No item II, a PMG afirmou que foram feitos ajustes pontuais na redação, em razão da necessidade de adequação no caput do artigo 39, em consonância com o artigo 5º e inciso I do artigo 42, do Estatuto da Cidade, bem como, alteração do § 2º do artigo 48 e do artigo 80 e exclusão do artigo 96, os quais corrigiram os dispositivos relativos ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU e ao Fundo Municipal de Desenvolvimento - FMD. Em relação as Políticas Setoriais, informou, como já exposto anteriormente, que seriam desenvolvidas e implementadas através de legislações específicas, evitando assim duplicidades com as disposições contidas no PDMG.

E, por fim, no item III declarou que o PL 2206/2018 e o Substitutivo nº 1, atendem o mínimo exigido no artigo 42 do Estatuto da Cidade, e que, assim que aprovado, poderá ser aplicado, pontualmente, no que se refere aos imóveis inseridos em áreas classificadas como ZEIS-2, nos termos do § 4º, do artigo 52 do PL, e que

os demais instrumentos dependerão de leis específicas que já se encontram em processo de elaboração, por parte das áreas técnicas do poder executivo.

No entanto, em que pese a manifestação da PMG, tecemos críticas ao exposto, pois, conforme já mencionado neste trabalho, para que haja uma participação social efetiva, a fim de se buscar uma cidade mais justa, é necessário que a participação da sociedade civil ocorra em todas as etapas do processo de revisão. Nesse sentido, o artigo 2º, II³⁰ do Estatuto da Cidade traz como diretriz:

“gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos”.

Desta forma, não há que se falar em não obrigatoriedade de aprovação da minuta pela sociedade civil, uma vez que se trata da formulação do projeto de lei do PDP. Além disso, não ter aprovação da sociedade civil nesta etapa, é incorrer na perda de todo o processo participativo, levando os eventos participativos ao nível de manipulação (1) na escada da participação social.

Neste mesmo sentido, ainda tecemos críticas a ausência de formalidade e necessidade participativa relacionado ao Substitutivo nº 1, tendo em vista que restou evidenciado que este não se tratava da minuta de lei que havia sido debatida e publicizada no DOM, tendo sido protocolado, repisamos, sem a devida aprovação da sociedade civil. Não obstante, ainda fica evidenciado que, inclusive, as mudanças realizadas, sem aprovação, ainda tornou o PDMG menos autoaplicável, eis que carecerá de legislações esparsas para a sua composição.

Vale ressaltar que o planejamento urbano brasileiro, por força da Carta Magna de 1988, aderiu o modelo de plano diretor de conteúdo urbanístico, autoaplicável³¹. No entanto, nos primeiros anos da década de 90, os primeiros Planos

30 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – omissis;

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

³¹ Art. 182. 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.

§1º *omissis*

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

diretores se tornaram reféns em negociações frustradas, tendo que abrir concessões a fim de buscar avanços progressistas. Cavalieri (1994), explana que em alguns estados o plano diretor autoaplicável foi combatido pelas classes mais privilegiadas, especialmente os empresários da época, os quais defendiam que o plano diretor deveria ser tratado exclusivamente como uma norma de orientações gerais. Desta forma, construir planos diretores, ainda mais, nessa ocasião, depois de 17 anos do início da vigência do Estatuto da Cidade, é retroceder nas pautas progressistas e no desenvolvimento urbano municipal.

Em 28 de fevereiro de 2019, a CCJLP enviou o ofício nº 004/2019-CCJLP a SDU, bem como ao C MPU, no qual solicitava o parecer do C MPU acerca do Substitutivo nº 1, a fim de garantir a constitucionalidade e as formalidades do Projeto de Lei. Desta forma, após diversas reuniões realizadas com vasta discussão no C MPU, órgão de caráter consultivo, este se manifestou, em atendimento ao ofício supracitado, esclarecendo que “o *Substitutivo nº 1 do Projeto de Lei nº 2.206/2018, atende aos requisitos de participação popular nos termos prescritos no Estatuto da Cidade*”.

Nesta toada, a Câmara Municipal de Guarulhos por intermédio de seu Presidente – Vereador Professor Jesus – em publicação no Diário Oficial do Município do dia 19 de março de 2019, convidou a população para participar da audiência pública promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico. A referida audiência pública foi realizada no dia 26 de março de 2019, das 18h14min. às 20h12min., no Plenário da Câmara Municipal de Guarulhos, tendo ocorrido sob a égide do artigo 130 do Regimento Interno³² daquela casa legislativa.

Da análise da ata da referida audiência pública, é possível observar que ocorreram manifestações orais, algumas em oposição ao PL, por vereadores, membros do C MPU, entidades de classe, movimentos sociais de luta por moradia, entidades acadêmicas, associações, além de ONG's.

Em virtude das problemáticas que foram suscitadas nesta audiência pública, a

³² Art. 130. A audiência pública terá início desde que presentes a maioria dos integrantes da Comissão Permanente que a convocou, devendo seguir o seguinte rito:

I - abertura dos trabalhos pelo Presidente da Comissão Permanente que fará uma explanação do objeto da convocação;

II – exposição do tema pelos convidados da Comissão, num prazo máximo de 30 (trinta) minutos;

III – uso da palavra pelos Vereadores presentes, caso queiram, por 10 (dez) minutos;

IV – uso da palavra pelos interessados para questionamentos, por 5 (cinco) minutos, mediante prévia inscrição.

Parágrafo único. A audiência pública terá duração máxima de 4 (quatro) horas.

Câmara Municipal entendeu necessário a realização de uma nova audiência pública, a qual foi realizada no dia 17 de abril de 2019, tendo ocorrido das 18h32min até as 21h45min, e foi promovida pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Habitação, Assistência Social e Igualdade Racial da Câmara Municipal. No entanto, não conseguimos localizar qualquer divulgação da referida audiência pública, nem mesmo publicação no Diário Oficial do Município.

A audiência contou com grande pluralização de movimentos sociais e entidades, os quais, em suma, pugnavam pela devolutiva do PL ao executivo para realização de novos eventos participativos de debate acerca do Substitutivo nº1. No entanto, da análise das atas das duas audiências públicas realizadas na Câmara Municipal, em virtude do protocolo do Substitutivo nº 1, bem como das manifestações da PMG, do CMPU, e da Câmara Municipal, é possível observar que estas audiências tiveram o nível de participação de terapia (2).

Após as realizações das audiências públicas, e tendo sido realizadas as formalidades de praxe, o Substitutivo 1 do PL 2260/2018, foi submetido a votação na 11ª Sessão Extraordinária, da 17ª Legislatura, na 3ª Sessão Legislativa, do 21 de maio de 2019, tendo sido aprovada com 25 votos a favor, 4 contra (vereadores da oposição) e 1 abstenção. E, ainda, tendo sido as Emendas Aditivas dos números 1 ao 9 e as Emendas Modificativas dos números 1 ao 3 apresentadas ao texto do Substitutivo pela Vereadora Janete Lula Pietá foram rejeitadas por todas as comissões de mérito que analisaram a presente propositura. Desta forma, em 4 de Junho de 2019, foi publicada a Lei do Plano Diretor Municipal de Guarulhos, a lei 7.730/2019.

3. O DIREITO À CIDADE E A CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

Incontestável que o pensamento urbanístico conservador instituiu uma política urbana segregadora, de modo que a construção socioespacial das cidades cresceu de forma desregulada, com uma distribuição do espaço urbano que privilegia determinados segmentos de classe com um território com planejamento, ainda que diminuto, agraciado de infraestrutura e equipamentos públicos, enquanto que nos espaços periféricos, onde há grande concentração populacional, muitas vezes, sofre com a ausência quase que total dos serviços públicos, resultando na fragmentação da cidade e o conseqüente aumento das desigualdades sociais.

Essa fragmentação é evidente nas cidades principalmente nas distribuições do território onde se é possível observar a repartição de bairros nobres e periféricos; bairros onde se concentram os ricos e os pobres; bairros beneficiados de infraestrutura pública e serviços públicos e outros completamente desfavorecidos de direitos básicos. Isto se dá em virtude de que “o grupo rico pode sempre forçar preferências sobre o grupo pobre, porque ele tem mais recursos para aplicar, tanto para custos de transporte como para obter solo, qualquer que seja a localização que escolha” (HARVEY, 1980)

Nesse cenário social contrastante, o Estatuto da Cidade foi criado com o desígnio de sobrepujar essas desigualdades sociais por meio de um planejamento e gestão urbana que visem à realidade municipal, obrigando os gestores públicos a pensarem um planejamento urbano por meio dos instrumentos técnicos, políticos, jurídicos e econômicos que proporcione cidades mais inclusivas e igualitárias para todos.

O artigo 24, inciso I da Constituição Federal aduz que a competência para legislar sobre assuntos urbanísticos é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Deste modo, é incontestável que cabe ao plano diretor, a partir das análises técnicas, bem como das impressões emitidas pela sociedade civil nas leituras comunitárias e nos demais eventos participativos, o planejamento e desenvolvimento para a construção de cidades mais equitativas, com maior qualidade de vida, distribuindo de forma justa os custos e benefícios da urbanização,

desenvolvendo-a de forma equilibrada e sustentável, reduzindo os riscos do crescimento desenfreado.

Outrossim, a política urbana tem como natureza precípua a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Nesse sentido, aduz Sundfield (2002):

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer as pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes. Isto é, pelas *propriedades urbanas*. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular)

No entanto, vale frisar que, conforme aduzem Subirats e Knoepfel (2008), para a construção de cidades mais inclusivas com a mitigação das desigualdades sociais é necessário que haja mais políticas públicas substantivas³³, principalmente diante de sociedades pluralistas onde por diversas vezes o que ocorre é a luta pelo exercício de poder em que determinados grupos buscam se sobrepor a outros. Nesse sentido, o autor define as políticas públicas substantivas como:

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con um grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

É por tal razão que os planos diretores participativos são tão importantes, uma vez que através deles serão previstos os instrumentos urbanísticos necessários para a construção de uma realidade local justa para todos com o pleno desenvolvimento das funções sociais e da perspectiva de uma nova presença do Estado alinhado com a participação social na regulamentação, indução e controle dos processos de produção da cidade, a fim de mitigar as desigualdades sociais, atendendo os

³³ O autor expõe que as políticas públicas substantivas têm como foco na solução dos problemas sociais enquanto que as políticas públicas institucionais tem como natureza precípua a descentralização de instituições estatais.

princípios constitucionais e, concomitantemente, regimentando os interesses adversos.

Importante frisar que todo o histórico normativo do planejamento urbano anteriores ao Estatuto da Cidade, inclusive a Constituição Federal de 1988, abarcava determinadas áreas ou setores da cidade, de modo que a maior parte dos municípios realizava um planejamento voltado à área urbana. No entanto, o Estatuto da Cidade trouxe novos sentidos a esta perspectiva de planejar a cidade, visando um planejamento que pensasse a cidade em sua totalidade. Nessa esteira, a cidade de Guarulhos que, conforme já mencionado anteriormente, vivenciou um acréscimo populacional extremamente expressivo até o início da década de 1990, sofrendo este processo de distribuição do território de forma desordenada, para pensar a cidade em sua totalidade, precisou se valer de diversos instrumentos urbanísticos, tendo sido o PDMG instituído conforme figura abaixo:

Quadro 15 - Plano Diretor Municipal de Guarulhos

TÍTULO	CAPÍTULO	SEÇÃO	SUBSEÇÃO
TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES	CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS		
	CAPÍTULO II - DOS OBJETIVOS		
	CAPÍTULO III - DAS DIRETRIZES		
TÍTULO II - DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	CAPÍTULO I - DAS UNIDADES DE ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO	Seção I - Do Macrozoneamento	Subseção I - Da Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas
			Subseção II - Da Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana
			Subseção III - Da Macrozona de Amortecimento e Urbanização Controlada
			Subseção IV - Da Macrozona de Amortecimento e Requalificação Ambiental
			Subseção V - Da Macrozona Urbana Consolidada
			Subseção VI - Da Macrozona de Dinamização
			Subseção VII - Da Macrozona de Reestruturação Urbana e Ambiental
			Subseção I - Da Rede Hídrica

		Seção II - Da Rede Ambiental Urbana	Subseção II - Da Rede de Atendimento do Saneamento Ambiental	
			Subseção III - Do Sistema de Áreas Verdes	
			Subseção IV Das Vulnerabilidades Físico-Territoriais	
	CAPÍTULO II - DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA	Seção I - Dos Instrumentos Indutores do Cumprimento da Função Social da Propriedade		Subseção I - Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
				Subseção II - Do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo
				Subseção III - Da Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública
				Subseção IV - Do Consórcio Imobiliário
				Subseção V - Do Direito de Preempção
				Subseção VI - Da Arrecadação de Bens Abandonados
				Subseção VII - Das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS
		Seção II - Dos Instrumentos de Planejamento e Financiamento do Desenvolvimento Urbano		Subseção I - Do Direito de Superfície
				Subseção II - Do Solo Criado
				Subseção III - Da Transferência do Direito de Construir
				Subseção IV - Das Operações Urbanas Consorciadas
Subseção V - Reajustamento de Terrenos				
Seção III - Dos Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental			Subseção I - Do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA	
	Subseção II - Do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV			
TÍTULO III - DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL	CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS			
	CAPÍTULO II - DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL ESTRATÉGICO	Seção I - Da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo		
		Seção II - Dos Planos Urbanos Regionais		

	CAPÍTULO III - DO SISTEMA MUNICIPAL DE PROJETOS URBANOS ESPECIAIS	Seção Única - Dos Projetos de Desenvolvimento de Centralidades	
	CAPÍTULO IV - DO SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO URBANO		
	CAPÍTULO V - DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS		
	CAPÍTULO VI - DO SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	Seção I Das Instâncias de Participação Popular	
		Seção II - Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU, do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU e do Fundo Municipal de Desenvolvimento - FMD	Subseção I - Das Atribuições, Constituição e Composição do CMDU
			Subseção II - Do FMDU
			Subseção III - Da Criação do FMD
	Seção III - Da Conferência Municipal da Cidade		
TÍTULO IV - DAS POLÍTICAS SETORIAIS			
TÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS			

FONTE: Elaboração própria a partir da lei 7.730/2019.

O PDMG não é completamente autoaplicável, uma vez que alguns instrumentos urbanísticos careceram de lei infraconstitucionais que os regulamentassem. Dentre os pontos que careciam de regulamentação estão: lei de parcelamento, uso e ocupação do solo; novas áreas prioritárias de estruturação urbana; direito de preempção; do solo criado; os coeficientes da transferência do

direito de construir; operações urbanas consorciadas; as especificidades do reajustamento de terrenos; e do estudo de impacto de vizinhança – EIV.

No entanto, vale frisar que para esses instrumentos que carecem de lei que os regulamente, o PDMG, em atendimento ao artigo 5º do Estatuto da Cidade, trouxe em sua própria redação normativa prazos pré-estabelecidos para a instituição da lei. A exemplo disso, na subseção do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o artigo 40³⁴ do PDMG aduz que os critérios para imóveis não edificados, subutilizados e os não utilizados, seriam definidos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Por sua vez, o artigo 145³⁵ estipulou que o prazo para o encaminhamento da referida lei de regulamentação ao Poder Legislativo é de 360 (trezentos e sessenta dias) podendo ser prorrogado por mais 180 (cento e oitenta) dias.

Desta forma analisaremos alguns instrumentos urbanísticos previstos no PDMG que buscam garantir o direito a cidade

3.1. DA ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

A carta Magna de 1988, instituída no ápice do Movimento da Reforma Urbana, trouxe novamente à lume a discussão acerca do Ordenamento Territorial, uma vez que ao preceituar no artigo 21, inciso IX, “*que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*”, consagrou o ordenamento territorial como um instrumento de planejamento e organização a fim de mitigar o crescimento dos problemas socioespaciais mediante as ações do Estado. Esta ferramenta possivelmente, foi instituída sob a influência dos “Planos de Ordenação do Território”, discutidos na Europa (Peres & Chuiquito, 2012). Nesse sentido, o termo consagrado na Lei Maior foi definido na Carta Europeia de Ordenação do Território – CEOT/CEMAT (1983) como:

“(...)a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e

³⁴ Art. 40. Serão definidos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo os critérios para os imóveis não edificados, subutilizados e os não utilizados, bem como demais parâmetros necessários a aplicação do instrumento.

³⁵ Art. 145. O Poder Executivo deverá encaminhar a lei que define o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo ao Poder Legislativo no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, prorrogável por mais 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data da promulgação desta Lei.

global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz.

Ao longo das lutas do Movimento da Reforma Urbana, a soma dos processos de regionalismo e territorialismo da ocupação, concatenadas as políticas públicas de desenvolvimento, nortearam as determinações de organização do espaço brasileiro. Segundo Peres e Chiquito (2012), essas políticas de desenvolvimento:

“caracterizaram os padrões de organização do espaço brasileiro na conformação da estrutura territorial, na fixação de valor ao solo, na forma de relacionamento entre lugares e, sobretudo, nos modos de apropriação e conservação da natureza e de uso dos recursos naturais”.

Desta feita, a lei maior atribuiu, em seu artigo 30, inciso VIII, a responsabilidade de promover o adequado ordenamento territorial por intermédio do planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. No entanto, se faz necessário compreender que esta delegação de competência ao município para o desenvolvimento do ordenamento territorial e políticas para o desenvolvimento urbano que visem o enfrentamento as desigualdades, ao equilíbrio ambiental, e o progresso econômico, é uma tarefa laboriosa, uma vez que esta, por sua própria natureza, traz a necessidade de parceria de atuação entre as esferas federais, estaduais e locais (DRUCKER, 2005).

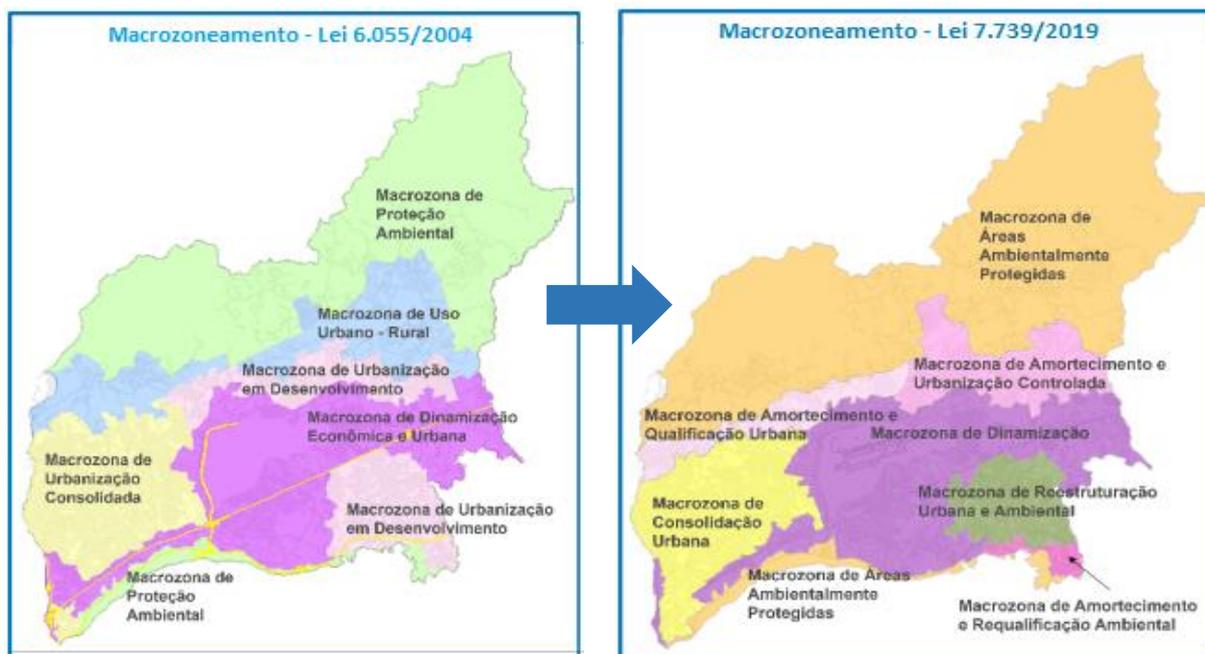
O Ordenamento Territorial no PDMG, inserido no Título II – Do Ordenamento Territorial - nos termos do artigo 7º, está orientado pela inserção metropolitana e pelos elementos estruturantes do território, quais sejam: (i) áreas ambientalmente protegidas; (ii) áreas industrialmente consolidadas; (iii) áreas de influência aeroportuária; e (iv) rodovias. A construção destes elementos estruturantes se deu a partir das diretrizes e objetivos definidos para: (i) Macrozoneamento; (ii) Rede Ambiental Urbana; e (iii) Áreas Prioritárias de Estruturação Urbana.

O PDMG em relação ao PDDUES trouxe importantes mudanças no Ordenamento Territorial, principalmente em relação a revisão das macrozonas insculpidas na Seção I do Capítulo II, as quais tomaram por escopo as transformações que ocorreram no território desde a instituição da lei 6.055/2004. Após a revisão, nos termos do artigo 10 do PDMG, o ordenamento territorial de Guarulhos ficou delimitado em sete macrozonas, sendo: I - Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas; II - Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana; III - Macrozona de

Amortecimento e Urbanização Controlada; IV - Macrozona de Amortecimento e Requalificação Ambiental; V - Macrozona Urbana Consolidada; VI - Macrozona de Dinamização; e VII - Macrozona de Reestruturação Urbana e Ambiental.

Importante frisar que, conforme constou do processo participativo da revisão, foram utilizados os mesmos aspectos do PDDUES, quais sejam: infraestrutura instalada, características de ocupação real do solo, aptidão à ocupação, cobertura vegetal, intenção de implementação de ações de planejamento e potencialidades, permitindo o exame evolutivo ao longo do tempo. Dentre as mudanças do macrozoneamento, a principal a ser destacada foi a definição da Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas, a qual foi dividida em duas porções, uma no limite norte do município e outra ao sul. Resultado de diversas propostas da sociedade civil, houve a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Cabuçu/ Tanque-Grande, gerando uma ampliação territorial expressiva a qual ocorreu na porção norte, conforme é possível observar na figura abaixo:

Figura 12 - Macrozoneamento definido pela lei nº 6.055/04 - revisado com nova proposta aprovada pela lei nº 7.730/19

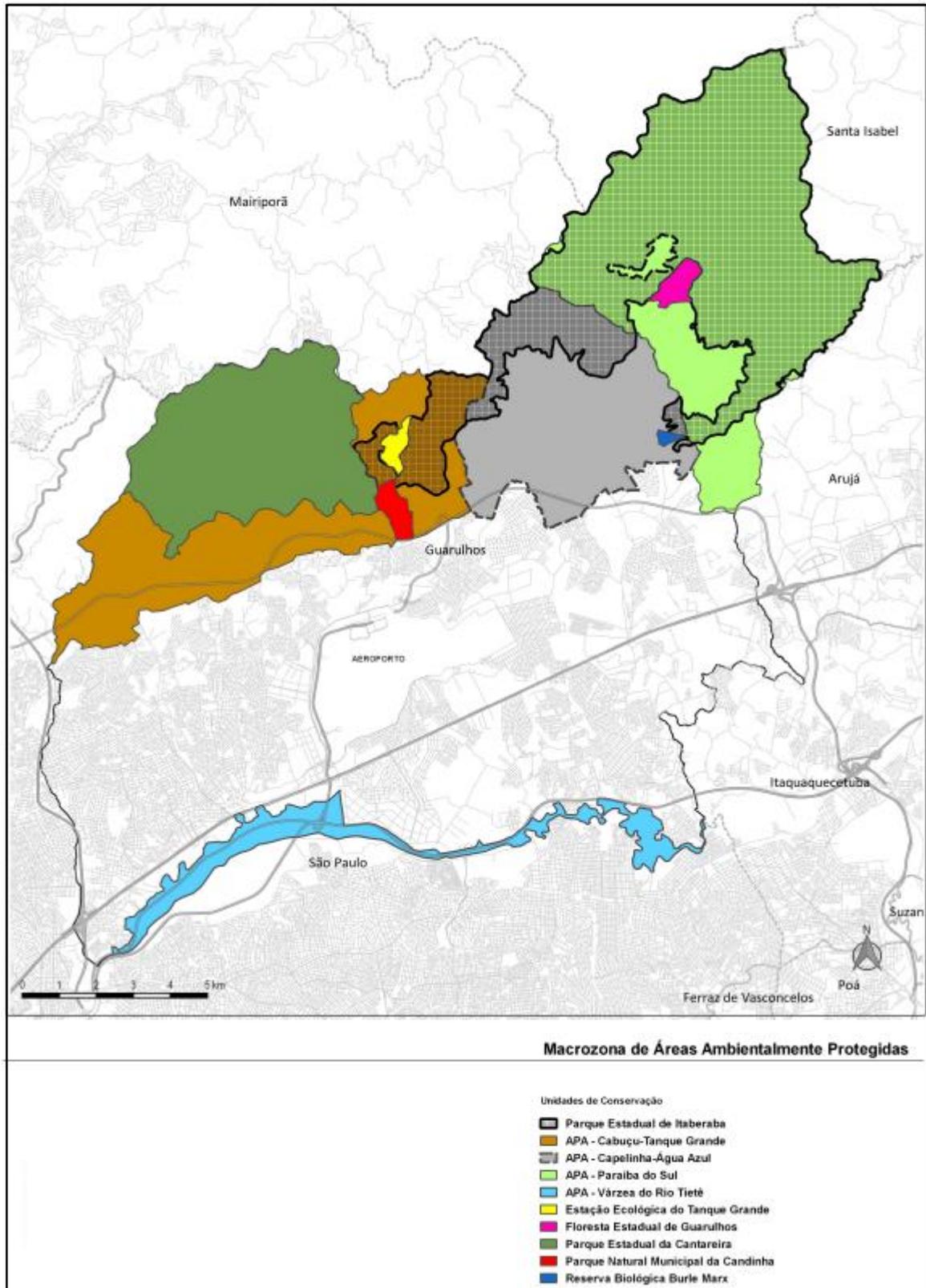


FONTE: Prefeitura de Guarulhos

Destacamos que a partir dos anos de 1980, o ordenamento territorial passou a incluir a variável ambiental na construção de políticas públicas, promovendo novos

recortes, tais como: bacias hidrográficas, áreas verdes, unidades de conservação (UCS) - Áreas de Preservação Ambiental, Áreas de preservação Permanente -, entre outras. Nesse sentido, na construção do ordenamento territorial instituído no PDMG, em virtude da implantação do trecho norte do Rodoanel metropolitano, gerou grandes discussões nos eventos participativos, culminando na proposta de uma nova unidade de conservação: a APA Capelinha-Água Azul. Além da APA Cabuçu-Tanque Grande, foi consagrado nessas macrozonas, nos termos do artigo 13, I do PDMG, as seguintes unidades de conservação: ao norte - Parque Estadual Cantareira, Parque Estadual do Itaberaba, Floresta Estadual de Guarulhos, Estação Ecológica do Tanque Grande, Parque Natural Municipal da Candinha, Reserva Biológica Burle Marx e APA Paraíba do Sul; e ao sul - APA Várzea do Rio Tietê, conforme pode ser observado na figura abaixo:

Figura 13 - Mapa Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas



FONTE: Elaborado pela Prefeitura de Guarulhos

Vale ressaltar ainda que diante da variável ambiental, foram inseridas no PDMG, as quais não haviam sido consagradas no PDDUES, a Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas, conforme figura acima, que nos termos do inciso I, do artigo 12, tem como objetivo garantir a finalidade do estabelecimento das UCS, suas zonas de amortecimento e as áreas de mananciais, e, a fim de preservar e recuperar os mananciais e vegetação nativa, conservar a biodiversidade em ambientes de vulnerabilidade ambiental; a Macrozona de Amortecimento e Requalificação Ambiental, que nos termos do artigo 16 do PDMG é caracterizada por ser uma região de alta vulnerabilidade ambiental, cujos objetivos são: (i) qualificar a infraestrutura urbana, especialmente relacionada ao sistema de drenagem; e (ii) - controlar a expansão urbana com objetivo de preservar as áreas livres, requalificar espaços e garantir a permeabilidade e o melhor aproveitamento do solo; e, por último, a Macrozona de Reestruturação Urbana e Ambiental que, nos termos do artigo 19, “se caracteriza pelo uso diversificado, com predominância de uso residencial, comércios, serviços locais e de indústrias de médio e grande porte, presença de algumas glebas vazias, carência de áreas verdes e de lazer, infraestrutura urbana e social deficitária e presença de zonas industriais demarcadas pela legislação estadual”, tendo como objetivo: (i) ampliar e requalificar a infraestrutura urbana e social, buscando a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente equilibrado; e (ii) incrementar e melhorar o transporte público e o sistema viário principal da região, priorizando a implantação de vias que possibilitem a sua conexão com as demais regiões da cidade.

Note-se que a Macrozona de Reestruturação Urbana e Ambiental, guarda total consonância com o que preceitua o inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade³⁶, o qual orienta a construção do desenvolvimento urbano e políticas públicas no enfrentamento das desigualdades sociais, sem perder de vista a sustentabilidade e preservação do meio ambiente, garantindo, assim, o direito a cidade.

Outro ponto importante a ser destacado no PDMG dentro do Ordenamento Territorial para enfrentamento a segregação e desigualdade social, é a subseção II -

³⁶ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Da Rede de Atendimento do Saneamento Ambiental, a qual está inserida na seção II Da Rede Ambiental Urbana, o qual não foi pactuada no PDDUES.

A definição de saneamento ambiental, segundo a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades, criada em 2003, se constitui em:

O conjunto de ações técnicas e socioeconômicas, entendidas fundamentalmente como de saúde pública, tendo por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água em quantidade e dentro dos padrões de potabilidade vigentes, o manejo de esgotos sanitários, resíduos sólidos e emissões atmosféricas, a drenagem de águas pluviais, o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, a promoção sanitária e o controle ambiental do uso e ocupação do solo e a prevenção e controle do excesso de ruídos, tendo como finalidade promover e melhorar as condições de vida urbana e rural (BRASIL, 2009).

Importante frisar que o saneamento ambiental se trata de um conceito muito mais amplo ao de saneamento básico, estando intrinsecamente ligada as questões de saúde, enquanto esse, segundo Menezes (1984) busca atingir não somente a saúde, mas também com as medidas de uso e ocupação do solo, além do equilíbrio ecológico e das questões culturais, administrativas e econômicas. Nesse sentido, o saneamento ambiental, diretamente relacionado com o ordenamento territorial, uma vez que é detalhado pelas políticas públicas setoriais, visa promover o saneamento básico por intermédio do esgotamento sanitário, do manejo de resíduos sólidos, do abastecimento de água potável, das águas pluviais, drenagem do solo adicionados às questões referentes à poluição sonora e do ar.

O Ministério das Cidades no Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores (Brasil, 2022), orientou os municípios nas políticas públicas setoriais da necessidade de se tratar as questões de saneamento ambiental articulando essas políticas nas diversas porções do território, dialogando com as demandas necessárias, tais como, as regiões com maior carência de investimentos em infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento ou drenagem, entre outros. Para tanto, apresentou as principais questões relacionadas ao saneamento ambiental, conforme figura abaixo:

Figura 14 - Principais problemáticas relacionadas ao saneamento ambiental

TEMA	PROBLEMÁTICAS
Saneamento ambiental	P39 – O município precisa universalizar o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário.
	P40 – O município apresenta dificuldades em coletar, triar e destinar seus resíduos sólidos.
	P41 – O município apresenta alagamentos decorrentes de problemas de drenagem urbana e de ocupação do solo.

FONTE: Ministério das Cidades, 2005.

Para o desempenho das funções estratégicas que visam garantir o equilíbrio e a sustentabilidade urbana, bem como a qualidade de vida dos cidadãos, buscando mitigar e erradicar as desigualdades socioespacial atendendo a função social da cidade³⁷, a rede de Saneamento Ambiental, nos termos do artigo 23 do PDMG, foi composta pelos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, do gerenciamento de resíduos sólidos e do manejo de águas pluviais. Ademais, a rede de saneamento ambiental tinha oito objetivos centrais, conforme a seguir:

Tabela 16 - Objetivos do Saneamento Ambiental no PDMG

I	garantir o abastecimento de água da população, sem criar pressões excessivas sobre os mananciais, sempre de forma racional e economicamente viável
II	contribuir com a melhoria da qualidade dos cursos d'água, por meio de coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos sanitários
III	compatibilizar, sempre que possível, os programas e projetos de ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, do gerenciamento de resíduos sólidos e do manejo de águas pluviais com os programas e projetos de urbanização e de proteção ambiental
IV	fortalecer a prestação de serviços que promova a integração dos componentes da rede de atendimento do saneamento ambiental
V	articular ações de saneamento básico - abastecimento de água e esgotamento sanitário -, com ações de habitação, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em especial para áreas de núcleos habitacionais
VI	promover ações de comunicação, mobilização e educação ambiental para despertar a conscientização da população quanto à conservação e uso adequado dos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgotos

³⁷ O Art. 2º, §4º do PDMG aduz que a função social da cidade se refere ao cumprimento dos direitos sociais e do direito à cidade, com a garantia do acesso universal aos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica e iluminação pública, ao atendimento à saúde, educação, transporte coletivo e ao meio ambiente equilibrado.

VII reduzir e/ou eliminar o risco e prejuízos, nos desastres associados a eventos extremos de chuva e estiagem, bem como aqueles associados ao uso do solo

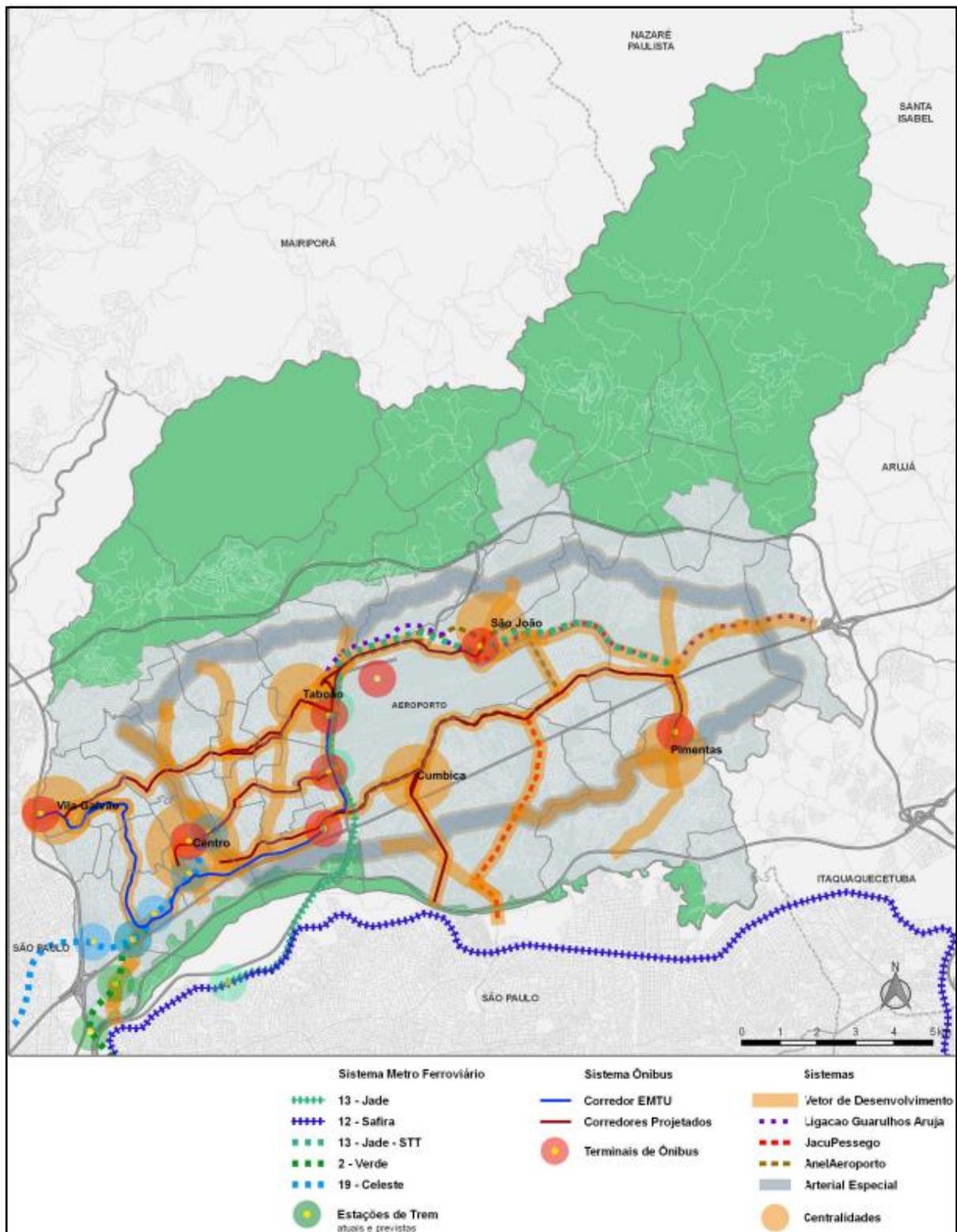
FONTE: Elaboração própria a partir do PDMG.

Ainda no capítulo referente ao ordenamento territorial, na seção III, a partir das leituras técnicas e comunitárias, das propostas ofertadas nos eventos participativos, bem como dos princípios, objetivos e diretrizes normatizados nos artigos 1º ao 6º do PDMG, foram estabelecidas as áreas prioritárias de estruturação urbana, as quais foram compostas por dois tipos de áreas, nos termos do artigo 29.

O primeiro tipo de área a compor a prioridade de estruturação urbana foram as áreas servidas pelo sistema viário principal e pela rede de transporte coletivo onde se localizam atividades estratégicas existentes e planejadas, se dividindo em: (i) áreas ao longo das Rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias; (ii) áreas Industriais Consolidadas; (iii) áreas Empresariais; e (iv) centralidades³⁸, sendo, nos termos do §2º, norteadas pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo - PDUI/RMSP, por meio da composição de princípios e mecanismos de articulação de caráter intersetorial e interfederativo.

³⁸ O PDMG entende por centralidade, as porções do território onde se verifica uma grande diversidade de usos e atividades econômicas de comércio e serviços, assim como equipamentos sociais, localizadas em diferentes regiões da cidade, nos termos do artigo 30, §1º.

Figura 15 - Áreas prioritárias de estruturação urbana - áreas servidas por meios de transporte



FONTE: Elaborado pela Prefeitura de Guarulhos.

Importante frisar que nos eventos participativos que ocorreram, principalmente na etapa de formulação da estratégia, etapa 6 do manual “PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”, o qual foi construído a partir da cidade que se quer, um dos cenários mais propostos era inerente ao conceito de “Cidade Compacta”, manifestando a inquietação com a retenção do espraiamento urbano, em virtude da infraestrutura urbana e social adequada, por diversas vezes, não ocorrer paralelamente a esse espraiamento. Desta forma, as áreas servidas pelo sistema viário principal e pela rede de transporte coletivo, foi imprescindível para definir os coeficientes de aproveitamento preceituados na lei 7.888/2021 - Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei de Zoneamento). Não obstante, nessas áreas o PDMG, no intuito de enxertar melhorias viárias, permitiu que estes projetos pudessem ter seus recuos frontais diversificados, no entanto, sem que houvesse alteração no tamanho original dos lotes para a apuração do coeficiente de aproveitamento.

Necessário observar que, na criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, restou determinado, nos termos do inciso II do artigo 131 do PDMG³⁹, que uma das destinações principais dos recursos do fundo, seriam destinados exclusivamente para reestruturação de áreas prioritárias, especialmente nas vias estruturais de transporte e centralidades.

Por sua vez, o segundo tipo de área definida nas áreas prioritárias de estruturação urbana foram as áreas onde se localizam atividades estratégicas existentes e planejadas e com potencial para o desenvolvimento econômico, relacionadas à dinâmica metropolitana. Para tanto, como resultado da participação da sociedade civil nos eventos participativos do território e segmento, foram definidos, nos termos do artigo 31, onze projetos especiais para essas obras, com a ressalva de que novos projetos poderiam ser estudados e propostos, sendo:

Tabela 17 - Projetos Urbanos Especiais das áreas prioritárias de urbanização

Projetos Urbanos Especiais		Polo
1	Cidade Industrial Satélite de Cumbica	Polo Industrial

³⁹ Art. 131. Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU serão exclusivamente investidos em:

I – “omissis”

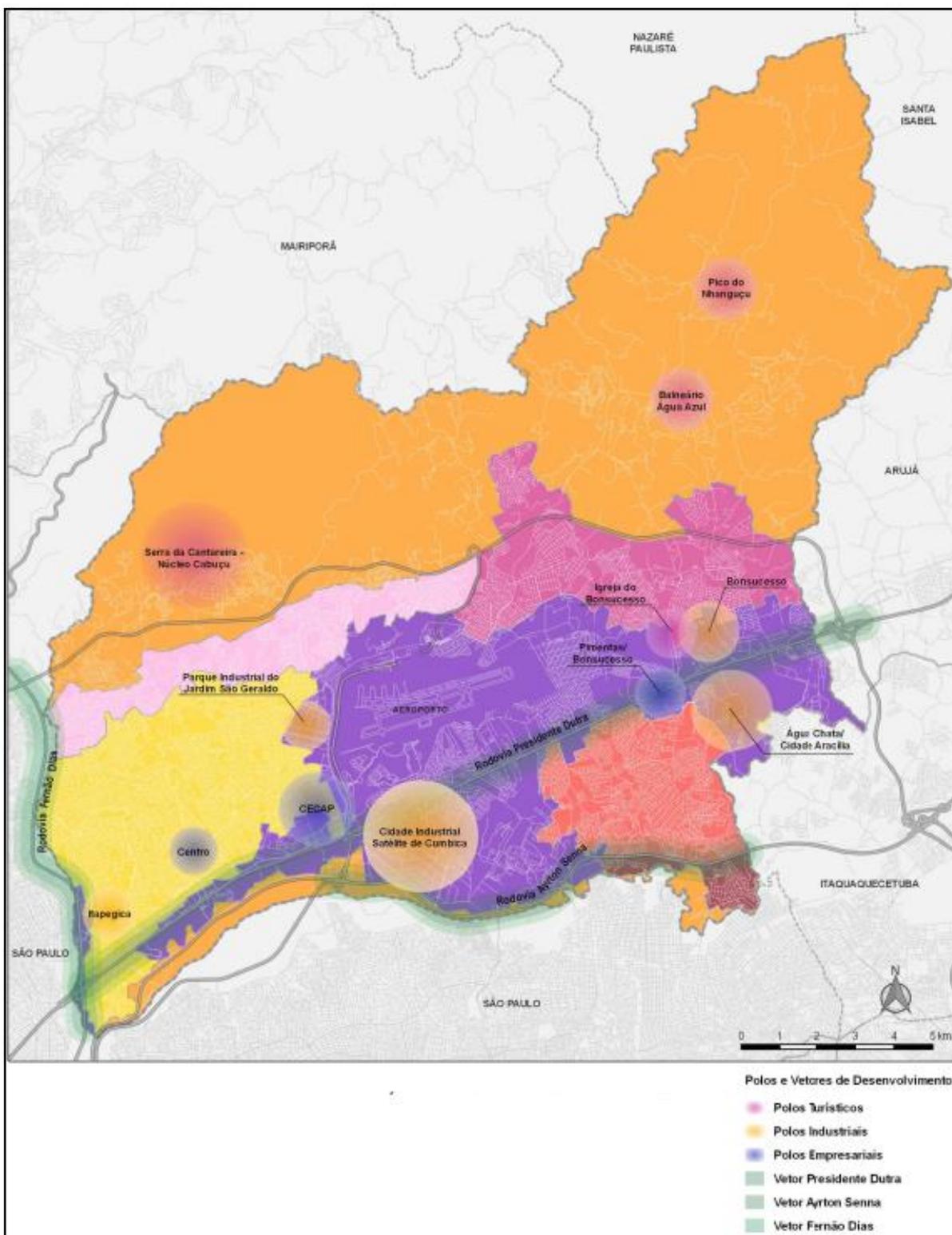
II - vias estruturais e de transporte público, requalificação de áreas prioritárias e de centralidades

2	Revitalização e expansão do atual Parque Bosque Maia com a inclusão do córrego dos Cubas, no formato de Parque Linear	Polo Empresarial
3	Reformulação e qualificação do sistema viário que compõe a Praça IV Centenário	Polo Empresarial
4	Requalificação histórica do centro de Guarulhos, especialmente com relação ao cemitério São João Batista e Casa do ex-prefeito José Maurício	Polo Empresarial
5	Criação do Boulevard Praça Júlio Ramos Barbosa	Polo Empresarial
6	Revitalização da Praça Getúlio Vargas	Polo Empresarial
7	Projeto do Centro Administrativo	Não definido
8	Desenvolvimento de um Centro Tecnológico na região dos Pimentas	Polo Industrial
9	Revitalização do bairro CECAP	Polo Empresarial
10	Revitalização da Igreja Nossa Senhora de Bonsucesso	Polo Turístico
11	Projeto de um Mercado Municipal	Não definido

FONTE: Elaboração própria a partir do PDMG

Os projetos urbanos municipais foram definidos em algumas regiões da cidade, definidos em polos industrial, empresarial e turístico, além dos vetores Presidente Dutra, Ayrton Senna e Fernão Dias. Todavia, a grande concentração destes projetos foi pactuado com enfoque na região central, exceto os projetos da cidade Industrial Satélite de Cumbica (1); do Centro Tecnológico na região dos Pimentas (8); da Igreja Nossa Senhora de Bonsucesso; e dos projetos do centro administrativo (7) e do mercado municipal (11), os quais não foram definidos o polo ainda.

Figura 16 - Áreas prioritárias de desenvolvimento urbano com enfoque no desenvolvimento econômico



FONTE: Elaborado pela Prefeitura de Guarulhos

Por fim, as áreas Prioritárias de Estruturação Urbana, nos termos do artigo 32 do PDMG, tiveram como objetivos: (i) a promoção do aproveitamento do solo em

regiões que estivessem nos arredores do sistema público de transporte estimulando o uso misto e intensificando a densidade demográfica e construtiva; (ii) a ampliação da oferta de serviços, empregos e comércio, por intermédio da qualificação das áreas prioritárias existentes e a criação de novas; (iii) a regulação de áreas para habitações de interesse social convergente ao sistema de transporte público; (iv) a garantia de áreas para a ampliação da oferta de serviços públicos e infraestrutura social; (v) o incentivo do uso do transporte coletivo e ativo; e (vi) a estimulação da localização da produção imobiliária da iniciativa privada, gerando a diversificação nas formas de implantação das edificações nos lotes, maior fruição pública com diversificação de usos nos térreos dos empreendimentos, bem como a ampliação das calçadas, dos espaços livres, das áreas verdes e permeáveis nos lotes.

3.2. DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A Constituição Federal de 1988 garantiu, no “*caput*” do artigo 5º, bem como no inciso XXII, a propriedade como direito fundamental, inserindo no ordenamento jurídico pátrio, a partir deste direito fundamental, o princípio da função social da propriedade. Frise-se que o termo função social da propriedade aparecem por seis⁴⁰ vezes na Lei Maior, sendo duas vezes em relação a propriedade urbana⁴¹, três vezes em relação a propriedade rural⁴², e uma sendo definida como princípio⁴³. Por sua vez, o Estatuto da Cidade em relação ao princípio da função social da propriedade, aduz em seu artigo 39:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas 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.

Desta forma, o Plano Diretor Participativo tem, entre as suas naturezas precípuas, dar cumprimento à função social da propriedade. Portanto, a propriedade

⁴⁰ A expressão função social da propriedade apareceu sete vezes na Constituição Federal. Entretanto, por intermédio da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, foi dada nova redação ao artigo 156, §1º, tendo sido tirada tal expressão.

⁴¹ Artigo 5º, XXIII; Artigo 182, §2º.

⁴² Artigo 184 “*caput*”; artigo 185, Parágrafo único; Artigo 186 “*caput*”.

⁴³ Artigo 170, III.

é um direito e um dever. O cidadão tem direito fundamental de ter a propriedade, gozando e usufruindo desta, porém ele também tem que garantir que esta será destinada a atender a sua função social, nos moldes do que preceitua o Plano Diretor que é o regramento de critérios e normas para a execução da função social da propriedade. Não se trata aqui acerca de uma restrição de direito fundamental, mas sim da razão lógica de legitimação da propriedade. Nesse sentido, Bercovici (1999) enfatiza:

A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral. A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a. A propriedade dotada de função social legitima-se pela sua função.

No cenário das desigualdades sociais perpetradas pela absona distribuição de terras, a função social da propriedade se ergue como instrumento que tem por finalidade erradicar tais desigualdades⁴⁴, uma vez que entende não ser salutar para o coletivo ter propriedades não aproveitadas. Em outras palavras, Cardoso (2021) leciona que atender a função social da propriedade é fazer com que ela atenda ao coletivo social. Destarte, no tocante à propriedade urbana, esta estará atendendo o princípio da função social quando estiver dando o devido cumprimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (artigo 2, §5º do PDMG). Concernente a estas exigências, o artigo 3º do PDMG, traz em seu rol taxativo:

Art. 3º A propriedade, para que cumpra sua função social, deve:
I - respeitar e garantir os objetivos sociais da cidade;
II - ser utilizada e aproveitada para atividades ou usos caracterizados como promotores da função social da cidade;
III - respeitar os limites e índices urbanísticos estabelecidos pelas normas legais;
IV - ter aproveitamento, uso e ocupação compatíveis com a manutenção ou melhoria da qualidade do meio ambiente e das áreas de convívio e lazer;
V - ter seu uso controlado por meio de parâmetros de incomodidade com a finalidade de garantir o direito de vizinhança;
VI - respeitar o direito à mobilidade urbana;
VII - preservar os patrimônios histórico, artístico, ambiental, cultural e paisagístico; e

⁴⁴ Importante frisar que a Agenda 2030 da ONU, traz como 10º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável a redução das desigualdades.

VIII - ter seu uso e aproveitamento controlados de forma a corrigir distorções causadas pela valorização da propriedade.

Sendo assim, uma vez que a propriedade não cumpra sua função social, deverá a Administração Pública, se atentando às peculiaridades da propriedade como, por exemplo, a macrozona em que está localizada, o estado de conservação, lapso temporal do abandono, área e localização, deverá se valer de um dos instrumentos urbanísticos constantes no Estatuto da Cidade e que devem estar pactuados no plano diretor participativo para atender as finalidades de interesse público e social.

Na busca de garantir a efetividade da função social da propriedade, O PDMG, ainda no Título II – Do Ordenamento Territorial, capítulo II - Instrumentos de Política Urbana, na Seção I, traz os Instrumentos Indutores do Cumprimento da Função Social da Propriedade, tendo sido contemplados no plano: (i) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; (ii) Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU Progressivo no Tempo; (iii) Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; (iv) Consórcio Imobiliário; (v) Direito de Preempção; e (vi) - Arrecadação de Bens Abandonados.

Vale frisar que o propósito deste trabalho não é esgotar a análise dos instrumentos celebrados no PDMG, mas sim examinar alguns dos importantes instrumentos que visem a erradicação das desigualdades sociais, e foram discutidos nos processos participativos.

3.3. DOS INSTRUMENTOS INDUTORES DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

É fato que o uso especulativo da propriedade urbana proveniente da falta da destinação de propriedades somado ao espraiamento urbano, por diversas vezes, têm se tornado algo rentável para numerosos proprietários, uma vez que, ao passo que a cidade sofre suas transformações por intermédio da implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, há a valorização do solo urbano. No entanto, este cenário predatório e excludente proporciona expressivas desigualdades sociais, tendo em vista que a sociedade carente têm a necessidade de ir para regiões com menores condições de exercício do direito a cidade, ante a ausência de serviços públicos disponíveis em tais porções do território, em busca de solos urbanos mais baratos.

Neste diapasão, o parcelamento, edificação ou utilização compulsório (PEUC), normatizado no artigo 182, §4º, I da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 4º, V, “i” do Estatuto da Cidade, se trata do primeiro dos instrumentos gerais e sucessivos, facultativo, os quais podem ser impostos para se evadir desse uso especulativo da propriedade urbana, visando determinar que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado dê a devida destinação a propriedade, garantindo a função social da propriedade urbana. Portanto, sendo o primeiro dos instrumentos sucessivos indutor da função social, o PEUC traz a obrigatoriedade de que os imóveis urbanos que estejam ociosos, gerando os vazios urbanos, os quais não atende os interesses coletivos, em prazo determinado, devem ser parcelados, edificado ou utilizado compulsoriamente.

Perceba-se que, no PEUC estão previstas três obrigações compulsórias distintas, sendo o parcelamento normalmente mais utilizado nas situações em que há a subutilização em virtude do não aproveitamento do coeficiente mínimo determinado para aquela determinada área nos termos do artigo 5º, §1º, I do Estatuto da Cidade, sendo realizada a subdivisão do solo com a consequente criação duas ou mais área autônomas. Em outra esteira, em se mantendo o vazio urbano e não dando destinação da função social, a administração pública se valerá da edificação compulsória, na qual deverá o proprietário dar início a edificação da propriedade. Por fim, estando a propriedade edificada subutilizada ou não utilizada, a administração pública dará início ao processo de utilização compulsória. Todavia, o artigo 41 do PDMG excluiu as propriedades urbanas das categorias de não edificados ou subutilizados aqueles que:

- I - abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades;
- II - integrem Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres;
- III - estiverem inseridos na área envoltória de bens tombados, ou que tenham processo de tombamento aberto pelo órgão competente de qualquer ente federativo, ou ainda cujo Potencial Construtivo tenha sido transferido.

Para a aplicação do PEUC, além de não cumprimento ao princípio da função social, o Estatuto da Cidade traz algumas exigências para a sua utilização, sendo: (i) notificação do proprietário por intermédio de funcionário do órgão competente do poder público municipal ou, quando frustrada por três vezes, por edital, devendo, em todos os casos, ser procedida a averbação da respectiva notificação no cartório de

registro de imóveis⁴⁵; (ii) fixação de prazo, sendo: prazo mínimo de um ano, a partir da notificação, para apresentação de projeto, e de, no mínimo, dois anos a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras⁴⁶; e (iii) delimitação por intermédio do plano diretor das áreas urbanas onde incidirá o PEUC⁴⁷.

Nesse sentido, o PDMG preceituou em seu artigo 42 acerca da necessidade de notificação do proprietário com a consequente averbação no cartório de registro de imóveis acerca das medidas compulsórias, as quais constarão expressamente no cadastro do imóvel e no carnê de IPTU. Ademais, além de estabelecer que a notificação deveria ser realizada por intermédio de funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal ou, quando frustrada por três vezes, por edital, o inciso II, §1º do artigo supracitado, ainda trouxe a possibilidade de notificação, nos casos em que o proprietário for residente ou tiver sua sede fora do território do Município, por carta registrada com aviso de recebimento. Além disso, havendo a notificação, a propriedade entra para a listagem de imóveis que é publicada no Diário Oficial do Município. Para os imóveis que entrarão na listagem e ficarão até que sejam cumpridas as obrigações do PEUC, o artigo 37 do PDMG traz nove exigências mínimas que deverá constar na listagem:

Tabela 18 - Exigências para listagem dos imóveis do PEUC

I	Inscrição cadastral do lote;
II	Endereço do imóvel
III	Data da notificação
IV	Identificação do instrumento para cumprimento da função social aplicado no momento
V	Data de início da aplicação do respectivo instrumento
VI	Data de protocolo, junto ao órgão competente, do pedido de licença para aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, se o caso
VII	Data da expedição da licença de execução do projeto, se o caso
VIII	Data da comunicação da ocupação do imóvel, se o caso

⁴⁵ Artigo 5º, §2º e 3º da lei 10257/2001.

⁴⁶ Artigo 5º, §4º da lei 10257/2001.

⁴⁷ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei.

IX

Data da comunicação da emissão do Termo de Verificação de Obra - TVO, nos casos de loteamento, da conclusão do desmembramento ou desdobro, ou da edificação do imóvel ou da primeira etapa de conclusão de obras na hipótese de empreendimentos de grande porte, se o caso

FONTE: Elaboração própria a partir do PDMG

No entanto, ainda preceituou o PDMG que, em havendo atendimento das medidas compulsórias - parcelamento, edificação ou utilização – dando o devido cumprimento a função social da propriedade, deverá ser efetuado o cancelamento da averbação e a retirada da propriedade da listagem.

Não obstante, o PDMG ainda trouxe no §5º uma lista de áreas as quais deverão ser priorizadas as notificações, sendo:

§ 5º As notificações priorizarão os imóveis:

I - inseridos nas Áreas Prioritárias de Estruturação e Transformação do Território;

II - lindeiros às vias atendidas por transporte coletivo;

III - nas áreas onde o Poder Público Municipal pretende implantar melhorias em infraestrutura;

IV - em áreas onde o Poder Público Municipal pretende promover o adensamento populacional; e

V - em áreas onde há necessidade de se implantar equipamentos urbanos.

Em relação aos prazos, o PDMG, em seu artigo 43, seguiu aqueles descritos no artigo 5º, §4º do Estatuto da Cidade, acrescentando o prazo para construções interrompidas ou abandonadas e prazo para a obtenção do Termo de Verificação de Obras – TVO, conforme tabela abaixo:

Tabela 19- Prazos para adequação do aproveitamento do imóvel

PRAZO	SITUAÇÃO
1 ano	A partir da notificação para protocolar o projeto junto ao órgão municipal competente
2 anos	A partir da emissão da licença de parcelamento ou construção, para iniciar as obras do empreendimento
1 ano	Para construções interrompidas ou abandonadas após a emissão da licença para construir já concedida antes da publicação da presente Lei
5 anos	A partir da emissão da aprovação do projeto, para a obtenção do Termo de Verificação de Obras - TVO, nos casos de loteamento, das licenças de desmembramento ou desdobro, e do certificado de conclusão de obras ou habite-se, nos casos de construção

FONTE: Elaboração própria a partir do PDMG

Outrossim, nos casos de impossibilidade jurídica e inviabilidade de ocupação do imóvel não utilizado em virtude de normas edilícias, o PDMG ainda fixou concessão facultativa de prazo suplementar, conforme consta no artigo 43 do PDMG:

§ 3º Caso o proprietário alegue como impossibilidade jurídica a inviabilidade de ocupação do imóvel não utilizado em razão de normas edilícias, o Poder Executivo Municipal poderá conceder prazo de 1 (um) ano, a partir da notificação, exclusivamente para promover a regularização da edificação se possível, nos termos da legislação vigente, ou a sua demolição, fluindo a partir de então prazo igual para apresentação de projeto de nova edificação ou documentação relativa à regularização do imóvel.

Importante frisar, ainda, que o PDMG nos termos do §4º do artigo 43, fixou prazo em dobro quando o proprietário do imóvel se tratar de cooperativa habitacional ou associação sem fins lucrativos. Não obstante, no que tange delimitação por intermédio do plano diretor das áreas urbanas onde incidirá o PEUC, o PDMG, em seu artigo 39, sujeitou, com exceção da Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas, a todas as macrozonas definidas nos incisos II a VII do artigo 10 da lei e já mencionadas do subcapítulo 3.1.

Em que pese a pactuação do PEUC para atendimento das funções sociais da propriedade, precisamos destacar duas críticas a pactuação deste no PDMG. A primeira se dá em razão deste não ser autoaplicável, uma vez que, nos termos do artigo 40, careceu dos critérios para os imóveis não edificadas, subutilizados e os não utilizados os quais seriam normatizadas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do, bem como dos demais parâmetros necessários a aplicação do instrumento. Em segundo lugar, para dar atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, não foi pactuado hipótese de suspensão do prazo para edificar, parcelar ou dar um uso ao imóvel nos casos em que a notificação fosse impugnada, nem tampouco prazos para impugnação ou apresentação de justificativas.

Após realizadas as formalidades de notificação e decorrido os prazos sem atendimento a obrigação compulsória do parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis que não atendem a função social da propriedade, ou seja, imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, o artigo 45 do PDMG normatiza que o Poder Executivo Municipal deverá aplicar alíquotas progressivas de Imposto Predial e Territorial Urbano majoradas anualmente pelo prazo de cinco anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

O IPTU progressivo no tempo não se trata de um novo imposto, uma vez que este possui o mesmo: fato geradores, sujeitos passivos e ativos, hipótese de incidência e base de cálculo. Na verdade este também se trata de importante instrumento urbanístico sancionatório, indutor do cumprimento da função social da propriedade, sucessivo ao PEUC, tendo sido previsto no artigo 182, §4º, II da Constituição Federal. No entanto, importante ressaltar que, por intermédio da Emenda Constitucional nº 29/2000 que alterou a redação constante no artigo 156, §1º trazendo duas novas formas de incidência sobre o IPTU progressivo, trouxe novos contornos a este instrumento urbanístico.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Nesse sentido, ainda, BARRETO leciona:

“Não se perca de vista que o §1º do art. 156, antes da Emenda n. 29/2000, não previu, singelamente, a possibilidade de o imposto ser progressivo, nos termos de lei municipal. Autorizou a progressividade, mas lhe impôs restrição: ‘de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade’. Em outros termos, o imposto poderá ser progressivo, quando essa progressão vise à asseguaração do cumprimento da função social da propriedade. A progressividade deve ter por objetivo, apenas e tão-só, o de servir como instrumento da manutenção e do uso da propriedade, em consonância com a função social que lhe foi constitucionalmente atribuída. (...) Ao invés de deixar a cargo do intérprete ou do aplicador da lei a formulação do conceito de asseguaração do ‘cumprimento da função social da propriedade’, definiu seu sentido, conteúdo e alcance, ao dispor, no art. 182, sobre a política urbana.”

Note-se que este instrumento urbanístico que visa o atendimento a função social da propriedade, aplicados de forma antecedente ao Estatuto da Cidade, foi inclusive sumulado pelo STF - Supremo Tribunal Federal:

Súmula 668 do STF: É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Seguindo o que foi normatizado na Cata Magna de 1988, bem como no Estatuto da Cidade, o PDMG no intuito de garantir o princípio da função social da propriedade,

estabeleceu o IPTU progressivo no tempo, versando como instrumento indutor e sancionatório aos proprietários que não cumprirem com as obrigações do PEUC e seus respectivos prazos.

Desta forma, o IPTU progressivo no PDMU foi pactuado com a alíquota majorada até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar a propriedade ou até que ocorra a sua desapropriação. A alíquota majorada a ser aplicada anualmente será igual ao dobro do ano anterior limitada a 15% (quinze por cento), sendo esta adotada a partir do ano em que o valor calculado venha a ultrapassar o limite supramencionado. Neste sentido, supondo que um imóvel pague normalmente a alíquota de 1,5%, após a aplicação do IPTU progressivo, ao invés de pagar a alíquota normal ele irá pagar 3%, ou seja o dobro. No próximo ano, ele irá pagar o dobro da alíquota paga no ano anterior, ou seja, 6%. Por conseguinte, no próximo ano 12%. Entretanto, no quarto ano a alíquota dele ao invés de ser 24%, será de 15%, haja vista que este é o limite constante no artigo 45 do PDMG.

Não obstante, em relação as exigências mínimas que constarão na listagem que será publicada no Diário Oficial e permanecerá até que seja cumpridas as obrigações do PEUC, além daquelas já mencionadas na tabela 22, ainda deverá constar a data da primeira aplicação de alíquota progressiva, com a respectiva alíquota, bem como valor da alíquota de cada ano subsequente. Vale ressaltar que, a partir do momento que a propriedade conste na listagem com a aplicação do IPTU progressivo no tempo, a referida propriedade ficará vedada de receber nas concessões de anistias incentivos ou benefícios fiscais relativos ao IPTU Progressivo no Tempo.

Imperioso ressaltar que, a partir do momento em que forem cumpridas as obrigações do PEUC nos imóveis outrora não edificados, subutilizados ou não utilizados, cabendo aos proprietários destes a comunicação à administração pública da data de ocupação dos imóveis que tenham sido edificados e passaram a ser utilizados ou a data de início das obras em imóveis parcelados (artigo 45, §7º). Isto posto, no ano seguinte ocorrerá o lançamento do IPTU com a alíquota prevista do exercício seguinte, sem aplicação de majoração.

Decorrido o lapso temporal do IPTU progressivo de cinco anos constante no “*caput*” do artigo 45, e ainda não cumpridas as obrigações compulsórias de parcelar, edificar ou utilizar, a qual foi o proprietário notificado, o poder executivo municipal

poderá, a fim de dar cumprimento à função social da propriedade, se valer da desapropriação mediante pagamentos em títulos da dívida pública. Em outras palavras, se trata da perda do título de propriedade por não atendimento ao princípio da função social da propriedade. Destarte, a referida desapropriação se trata de instrumento urbanístico sucessivo ao IPTU progressivo no tempo, tendo sido normatizada pelo artigo 182, §4º, III da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 8º do Estatuto da Cidade.

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. §6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do §5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Perceba-se que o referido instrumento possui metodologia inflexível e rígida. Portanto, conforme se observa, uma das condições inflexíveis da desapropriação mediante Pagamentos em Títulos da Dívida Pública é a prévia aprovação destes títulos pelo Senado Federal, de modo que, caso não ocorra tal aprovação, ficará impedido o seu resgate. Outro ponto importante, é que o pagamento não poderá exceder o prazo de 10 anos, em prestações anuais e sucessivas, assegurados, no entanto, o valor real da indenização estipulado na base de cálculo do IPTU, bem como os juros legais, diferente dos compensatórios.

O artigo 182, §3º, a Constituição Federal normatiza que “as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”. Nesse sentido, importante destacar que a desapropriação supracitada se trata da

desapropriação comum, aquela em que a propriedade atende as funções sociais do direito de propriedade, mas em virtude da necessidade ou utilidade pública, será necessário desapropriar, ocasião em que a indenização deverá ser feita com prévia e justa indenização em dinheiro. No entanto, a desapropriação constante no inciso III do §4º do artigo 182 da Constituição Federal versa sobre uma desapropriação sancionatória, uma vez que esta não atendeu as funções sociais da propriedade, bem como não cumpriu as obrigações do PEUC, razão pela qual esta será paga mediante os títulos mencionados.

Para dar início a utilização do instrumento urbanístico de desapropriação do imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, findo o prazo supramencionado anteriormente, deverá a administração pública municipal realizar a publicação do decreto de desapropriação em até um ano, nos termos do artigo 47 do PDMG. De modo que, uma vez concluído o processo com a respectiva desapropriação deste imóvel que não atende as funções sociais da propriedade, deverá ser dada destinação a esta propriedade, devendo esta estar em consonância com o que preceitua o Plano Diretor Municipal de Guarulhos (artigo 48), e, após, deverá ser registrado a propriedade no cartório de registro de imóveis em nome da Prefeitura de Guarulhos, contendo a destinação da área a ser definida conforme estudo específico considerando as necessidades de cada região (artigo 48, §4º).

Na listagem pública para consulta de imóveis que não cumprem a função social da propriedade, além das exigências constantes na tabela 22, o artigo 38, §2º, preceitua que ainda deverá constar:

- I - data da publicação do respectivo decreto de desapropriação do imóvel;
- II - data de propositura de ação de desapropriação;
- III - data da efetiva imissão na posse; e
- IV - destinação do imóvel.

Importante ressaltar que, nos termos do artigo 48 §1º, ocorrendo a alienação da referida propriedade, ficará o concessionário ou adquirente do imóvel incumbido das mesmas responsabilidades do PEUC, de modo que não cumpra estas obrigações nos prazos pré-estabelecidos será aplicado o IPTU progressivo no tempo. Ademais, os valores provenientes da alienação das propriedades desapropriadas e posteriormente alienadas serão destinadas ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU (artigo 48, §3º), cuja finalidade é oferecer suporte financeiro aos

programas e ações relacionados ao planejamento e desenvolvimento urbano da cidade de Guarulhos especialmente na aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos nesta Lei e outras dela decorrentes, a fim de promover cidades mais equitativas e justas.

Outro instrumento indutor da função social da propriedade celebrado no PDMG que destacamos como um dos mais importantes celebrados no plano para o enfrentamento das desigualdades sociais são as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, isto porque se trata de um instrumento urbanístico que, nos processos de regularização fundiárias, privilegia os assentamentos precários, evidenciando os princípios do direito à cidade no cumprimento da função social da propriedade, visando garantir moradia digna e a participação social (BRASIL, 2016).

Brasil (2016), ainda leciona que:

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a ideia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados. Tal interpretação agrega uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores (BRASIL, 2016, p. 143).

Sem embargos, de acordo com o Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos, existem uma série de objetivos a serem alcançados com a implantação das Zonas Especiais de Interesse Social, conforme tabela abaixo:

Tabela 20 - Objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais
permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população
regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois em se reduzindo as diferenças de qualidade entre os padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre as terras
introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos
aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso, muitas vezes, com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser vistos como favores, e passam a ser obrigações do poder público

aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda

FONTE: Elaboração própria a partir do Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos

A lei 10257/2001 – Estatuto da Cidade – em seu artigo 4º, inciso V, “f” evidenciou as Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento urbanístico. Todavia, na legislação pátria o conceito surgiu com o advento da lei 11.977 de 07 de julho de 2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida – em seu artigo 47, inciso V, onde define:

Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Inciso V, Art. 47, Lei 11.977/2009

Nesta toada, as ZEIS se tornam não apenas um instrumento urbanístico, mas também um instrumento de efetividade no enfrentamento das desigualdades sociais proporcionando avanços nos direitos fundamentais garantidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, especialmente para as sociedades em maior desfavorecimento econômico e social, confrontando as controversas relacionadas a infraestrutura urbana, habitação e regularização fundiária, que se trata da natureza precípua das ZEIS, além de o espraiamento desordenado da cidade a partir da transferência de assentamentos precários.

Malgrado, o PDMG, em seu artigo 59, definiu as ZEIS:

Art. 59. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são áreas onde é necessário promover a regularização urbanística e fundiária de núcleos habitacionais com população de baixa renda, existentes e consolidados, bem como de áreas livres que possibilitem o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social bem como sistema viário básico que permita o acesso às ambulâncias, limpeza urbana e bombeiros

Com a revisão do PDMG, dois novos conceitos de ZEIS foram criados, frutos de diversas propostas nas oficinas do território e construção dos cenários futuros. Muito embora no PDDUES houvesse três tipos de ZEIS (A, L e G)⁴⁸, elas tratavam

⁴⁸ Art. 31. As áreas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se em:

I - ZEIS-A: assentamentos habitacionais consolidados, surgidos espontaneamente e ocupados sem título de propriedade por população de baixa renda, carentes de infra-estrutura urbana;

II - ZEIS-L: áreas de loteamentos irregulares ou clandestinos consolidados;

basicamente de duas tipologias, sendo: a primeira versava sobre áreas ocupadas consolidadas onde se deveria promover a urbanização e regularização; e, a segunda, por sua vez, versava sobre áreas vazias ou subutilizadas destinadas à implantação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS). Essas tipologias foram incorporadas, respectivamente, as ZEIS-1 e ZEIS-2.

Contudo, no PDMG, as zonas especiais de interesse sociais não se restringiram as mesmas tipologias utilizadas no PDDUES, mas ainda foram previstos as ZEIS-3 e ZEIS-4, as quais devem estar distribuídas em porções do território já dotadas de infraestrutura urbana e social, bem como diversos equipamentos públicos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza. Destarte, nos termos do artigo 61 as ZEIS foram classificadas conforme tabela abaixo:

Tabela 21 - Classificação das ZEIS

ZEIS	CARACTERÍSTICAS
ZEIS-1	são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares, empreendimentos habitacionais de interesse social habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a maior parte da população moradora e promover a recuperação urbanística, recuperação socioambiental, a manutenção e produção de Habitações de Interesse Social - HIS e a regularização fundiária
ZEIS-2	são áreas caracterizadas por glebas ou lotes, não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização, onde haja interesse público ou privado em produzir Habitação de Interesse Social
ZEIS-3	são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de infraestrutura, serviços, equipamentos urbanos, boa oferta de empregos, ou estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público ou privado em promover Habitações de Interesse Social - HIS
ZEIS-4	são áreas de lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situadas em áreas de infraestrutura, serviços, equipamentos urbanos, onde haja interesse público na promoção privada de Habitações de Mercado Popular - HMP

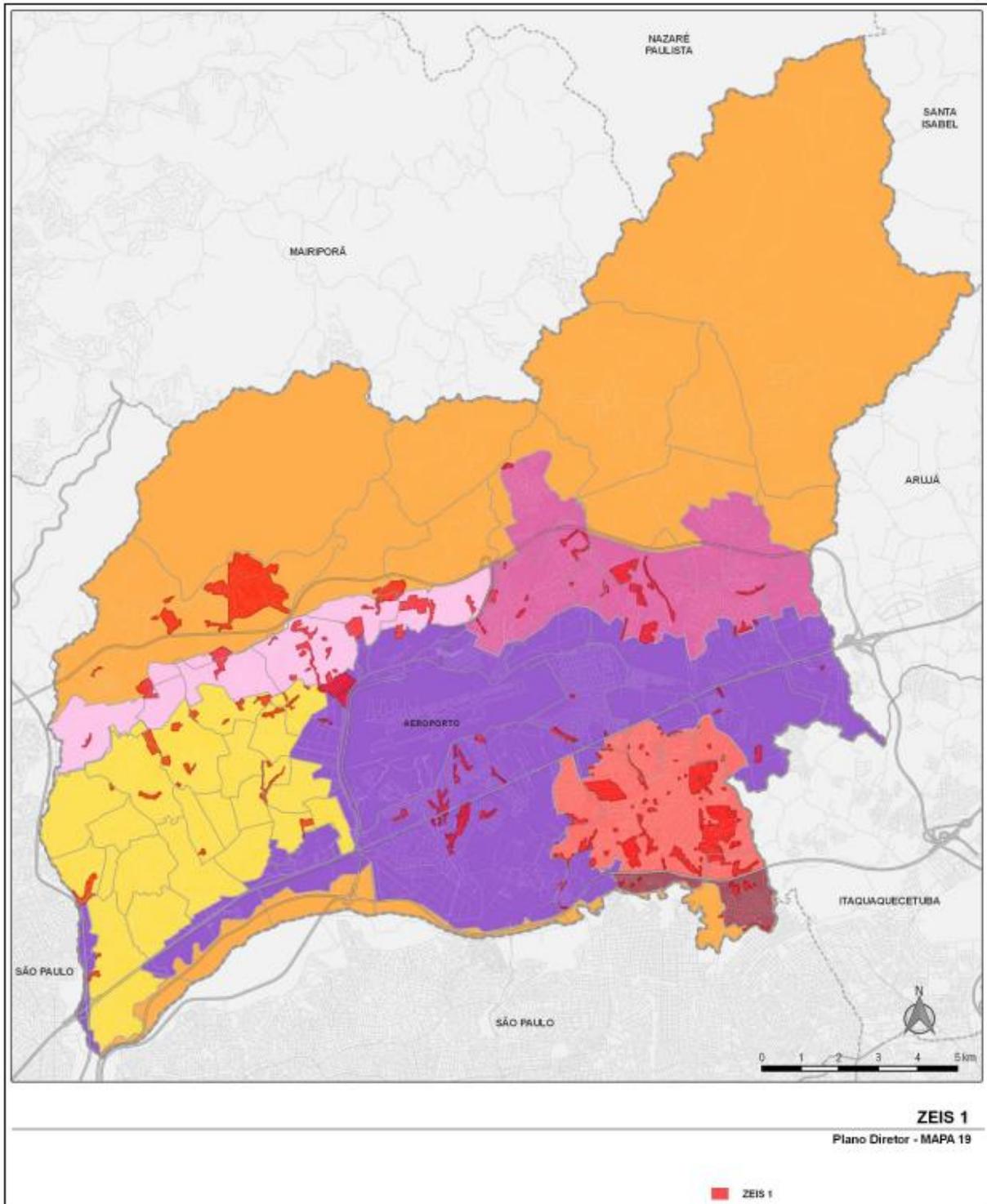
FONTE: Elaboração própria a partir do PDMG

Da leitura da tabela acima é possível se observar que as ZEIS1 e ZEIS-2 buscam dar efetividade no cumprimento do princípio da função social da propriedade, ao atuar em propriedades não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, evitando a

III - ZEIS-G: áreas livres ou glebas de terra não utilizadas, não edificadas ou subutilizadas, adequadas à implantação de programas habitacionais de interesse social.

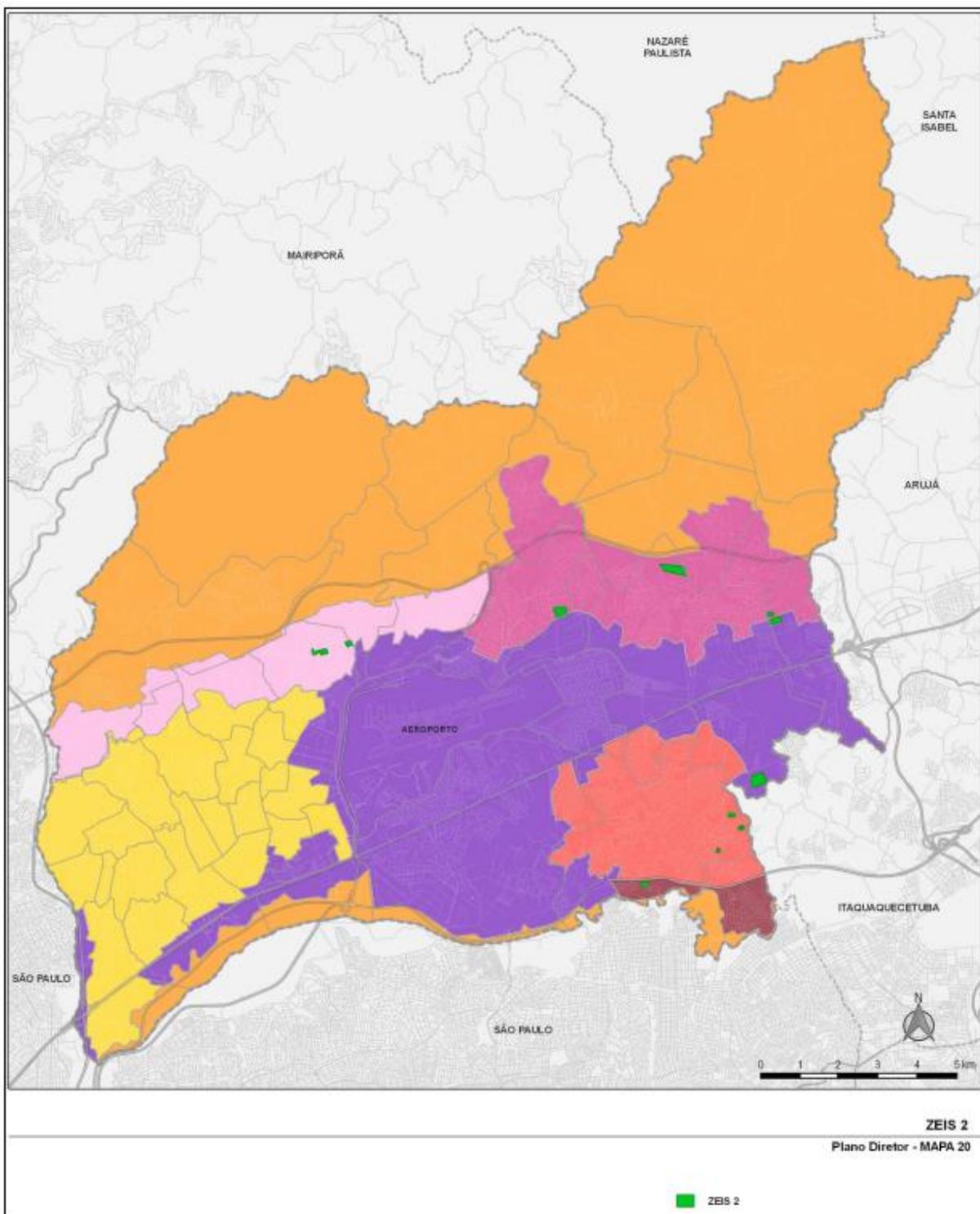
especulação imobiliária, bem como trazendo a lume a efetividade do direito a cidade, proporcionando a regularização e consolidação dos assentamentos precário existentes. Além disso, nas ZEIS-3 se aplica a imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados e são destinados à promoção de HIS. Por sua vez, as ZEIS-4 são áreas de lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados para a implantação, por parte da iniciativa privada, de Habitação de Mercado Popular (HMP). Todavia, não foram realizadas as demarcações das ZEIS-3 e ZEIS-4 no Plano Diretor – uma vez que estas ainda são objetos de leis específicas a serem elaboradas a partir de estudos e da identificação dessas áreas.

Figura 17 - Mapa de demarcação da ZEIS-I



FONTE: Elaborado pela Prefeitura de Guarulhos

Figura 18- Mapa de demarcação da ZEIS-2



FONTE: Elaborado pela Prefeitura de Guarulhos

O PDMG definiu, ainda, que nas ZEIS, o agente promotor público ou privado deverá demonstrar o atendimento aos percentuais mínimos de área construída por faixas de renda, referente à HIS-1 em ZEIS-1, ZEIS-2 e ZEIS3, e, de HIS-1 e HIS-2

em ZEIS-4, cujos percentuais serão definidos na lei de uso, ocupação e parcelamento do solo. No entanto, em relação a faixa renda familiar para as definições de HIS e HMP, pré-estabeleceu no artigo, 62, §1º os seguintes parâmetros: para HIS-1 o valor não poderá ultrapassar 3 (três) salários-mínimos; para HIS-2 o valor não poderá ultrapassar 6 (seis) salários-mínimos; e para HMP o valor não poderá ultrapassar 10 (dez) salários-mínimos.

CONCLUSÃO

É incontestável que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade trouxeram novos contornos para o enfrentamento das desigualdades sociais, por intermédio do plano diretor participativo, que se trata de um instrumento jurídico-político de planejamento da política urbana para o desenvolvimento do direito a cidade, a partir da utilização das diretrizes e objetivos preceituados no referido estatuto, o qual permite a aplicação de diversos instrumentos que se adequem a realidade local.

De um lado, a Carta Magna consagrando os direitos fundamentais e alguns instrumentos para o desenvolvimento econômico e social da cidade; e do outro lado, o Estatuto da Cidade o qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Lei Maior, com suas diretrizes gerais de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades brasileiras, visando garantir o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como os instrumentos nele previstos para realização das políticas públicas.

Entretanto, o direito a cidade não pode ser considerado apenas em sua instrumentalidade. Ao contrário, este deve ser interpretado como protesto da autoconsciência da sociedade detentora de direitos fundamentais que compreende este direito e lhes concede validade (NOBRE, 2008). Neste sentido, conforme já exposto anteriormente, se faz necessário entender que a democracia participativa também se trata de expressão do direito à cidade, tanto do ponto de vista teórico-conceitual-filosófico para explicar a criação e tomada para si do espaço social, como do ponto de vista da prática-reivindicatória na busca de medidas de enfrentamento à segregação e desigualdade socioespacial.

Destarte, o processo participativo não deve ser apenas o cumprimento de uma exigência, mas sim reconhecido como um direito, garantido constitucionalmente. Ocorre que, este direito ainda é diretamente influenciado pela gestão política que está exercendo o poder, de modo que a democracia participativa ainda transcorre sobre o domínio dos atores estatais que fazem parte do cenário, quer seja pelas dificuldades criadas em relação ao exercício democrático social, ou pela ausência de preparação dos atores envolvidos e não incorporação de suas ideias, ou, ainda, pela não concretização do quanto decidido pela sociedade.

Partindo desta premissa, este trabalho, se valendo da pesquisa qualitativa, analisou a construção dos planos diretores participativos, pós Estatuto da Cidade, trazendo uma aproximação teórica dos conceitos que norteiam a democracia participativa, como elemento imprescindível na construção do direito à cidade, consagrada como direito na Constituição Federal de 1988 e normatizada como obrigatória no referido estatuto. Para tanto, analisamos a revisão do processo participativo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social da Cidade de Guarulhos, o qual ocorreu durante os anos de 2011 a 2019, divididos em três tentativas, que se deram da seguinte forma: (i) primeira tentativa entre os anos de 2011 e 2012; (ii) segunda tentativa durante o ano de 2015; (iii) por fim, a terceira tentativa que se deu entre os anos de 2017 a 2019, culminando na lei 7.730/2019, denominado de Plano Diretor do Município de Guarulhos – PDMG.

Após, analisado o processo participativo do PDMG, buscamos avaliar o grau de poder que o cidadão teve nos eventos participativos que ocorreram no processo, a partir da formulação desenvolvida por Arnstein (2002) e por Souza (2010) para classificar os modelos de participação, nos quais a distribuição de poder foram subdivididos em três categorias de poder e oito níveis, representado no formato de uma escada de participação cidadã, de forma que cada degrau, de forma crescente, corresponde à extensão da distribuição de poder aos cidadãos, influenciando de forma decisória no resultado final.

Por fim, tendo em vista que a construção socioespacial da cidade de Guarulhos se desenvolveu de forma desregulada, principalmente entre os anos de 1950 a 1990, como consequência do capitalismo industrial segregador que não considerava a habitação como um vetor indispensável ao trabalhador, ocasionando uma distribuição do espaço urbano que privilegia determinados segmentos de classe com um território com infraestrutura e equipamentos públicos, enquanto que nos espaços periféricos, onde há grande concentração populacional, muitas vezes, sofre com a ausência quase que total dos serviços públicos, resultando no aumento das desigualdades sociais, buscamos analisar alguns instrumentos urbanísticos que foram pactuados na revisão do PDP, em especial os indutores da função social da propriedade.

Da pesquisa realizada, se faz necessário tecermos algumas considerações. Primeiramente, analisando os eventos participativos baseado na escada da participação cidadã de Arnstein (2002), se foi possível observar que o Estatuto da

Cidade trouxe grandes mudanças para a democracia participativa, mas que esta participação, ainda sofre resistência para chegar aos mais altos degraus da escada da participação cidadã, o que se dá por diversas razões, das quais destacamos três, sendo: (i) a ausência de capacitação e de conhecimento para que a sociedade, principalmente nas classes sociais em maior estado de vulnerabilidade, desenvolva essa democracia participativa; (ii) a impossibilidade promovida naturalmente pelo próprio poder público, uma vez que alcançar os mais altos degraus da escada de participação é fazer com o Estado abdique da sua condição natural de poder; (iii) porque a efetividade da democracia participativa nesses processos ainda está condicionada a quem está no poder.

Sem embargos, ainda foi possível perceber da análise, que Poder Executivo Municipal buscou, no processo de revisão, desenvolver um plano diretor participativo, mas com uma construção ainda formalista. Isto pode ser observado pela diversificação do tipo de eventos participativos que ocorreram, desde ciclo de palestras, oficinas de segmento, oficinas de território, construção dos cenários futuros, reuniões pré-audiências públicas, oficinas de sistematização e audiências públicas. Ocorre que, muitos desses eventos ficaram restritos na categoria de não participação. Todavia, verificou-se que a metodologia utilizada na construção das oficinas participativas territoriais e de segmento, que criou espaços de diálogos, debates e propostas, mesmo sem a certeza de que estas seriam incorporadas, alcançou os níveis de pacificação (5), permitindo a possibilidade de contribuir para a elaboração de um plano para todos.

Essa concepção formalista ainda pôde ser observada: (i) da ausência da capacitação da sociedade civil para o exercício da democracia participativa, pois se faz necessário ressaltar que quando se trata da participação sócio-política, o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico é um requisito central para a gestão democrática, uma vez que dá amplitude as discussões socioespaciais, ainda mais na revisão do PDP cujo objetivo é pactuar os instrumentos de planejamento urbano; (ii) da apresentação do Substitutivo 1 protocolado na Câmara o qual não se tratou do mesmo que havia sido discutido nas duas audiências públicas da discussão do projeto lei. Não se trata, portanto, da revisão do plano diretor que tenha ocorrido sem a participação, mas sim da revisão do plano que entendeu, não em todos os momentos, que a participação social ainda se trata apenas de uma formalidade de validade para

o plano diretor participativo; (iii) da ausência de ampla divulgação dos diversos eventos participativos, principalmente nas duas primeiras tentativas, pois quando não há ampla divulgação não existe mobilização social, incorrendo no risco de não se obter a verdadeira impressão das necessidades da cidade para a construção de um plano que vise enfrentar as desigualdades sociais e cidades mais equitativas.

Ainda da análise do processo de revisão, se foi possível observar que a realização de duas tentativas que não culminaram na finalização da revisão do PDP, por razões que não puderam ser detectadas, trouxe grande descrédito a sociedade civil, impactando, especialmente na terceira tentativa, inclusive nos números de participantes presentes nos eventos participativos que ocorreram.

Entretanto, ainda que diminuto, quer seja pelo descrédito, quer seja pela visão formalista da participação, as representações de diversos segmentos sociais acadêmicos, empresarias, de luta por moradia, bem como pelo próprio CMDU, contribuíram de forma expressiva por intermédio da mobilização social na construção do novo PDMG.

Nesse sentido, mesmo sem garantias de que as propostas que foram ofertadas pela sociedade civil seriam acatadas, se foi possível observar que muitas delas foram incorporadas, como por exemplo: a revisão das macrozonas, para o pensamento de cidade compacta, com enfoque na redistribuição das porções do território, sem perder de vista as questões ambientais, o que, inclusive, culminou na criação da Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas e a conseqüente criação da APA Capelinha-Água Azul.

Outrossim, inclusive em virtude das propostas apresentadas, bem como do que preceitua a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, houve um grande enfoque nos instrumentos urbanísticos que visam atender o princípio da função social da propriedade, tais como parcelamento, edificação e utilização compulsório; IPTU progressivo no tempo; desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública e as Zonas de Interesse Social. Importante frisar que o presente trabalho faz uma síntese de alguns dos instrumentos urbanísticos consagrados no PDMG como fruto da participação da sociedade civil, de modo que o resultado de alguns destes assumem a conotação de hipóteses, carecendo de investigações posteriores mais aprofundadas, a fim de se observar a (in)eficiência com base nos impactos obtidos.

De modo geral, apesar de muitos avanços conquistados, estabelecendo um marco na tentativa de promover o direito à cidade, afirmando a função social da propriedade e criando instrumentos a partir dos quais o planejamento territorial deveria apoiar a implementação de outras agendas sociais, a participação social na revisão do PDMG está bastante direcionada a uma atuação jurídicista e institucional (formalista). Os eventos participativos dispensam enorme atenção aos instrumentos de discussão e participação, como audiências públicas e conselhos municipais que, no entanto, se mostram restritivos e grande parte meramente consultivos, alcançando na maioria das vezes, os mais baixos níveis de poder cidadão.

RERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, M. DO C. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: HERMANNNS, K. (Org.). Participação cidadã novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. RIBEIRO, Uriella Coelho. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. Brasília: IPEA, 2014.

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, v. 2, n. 2, p. 4–13, jan. 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, (14)1, 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo – Impasses da Democracia no Brasil, Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2016.

BARRETO, Aires Fernandino. Curso de direito tributário municipal. São Paulo: Saraiva Jur, 2009.

BRAGA, I.; SILVA, L. F. M. DA. Plano Diretor Urbano, da Proposição à Prática: Uma Experiência de Camamu. RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 10, n. 18, p. 27– 34, 2008.

BRASIL, A. B. (2016). A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal do Brasil de 1988. Capítulo 2. Da Política Urbana (Artigos 182 e 183). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 de setembro de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 9 de setembro de 2021.

BRASIL. CONCIDADES. Resolução Recomendada nº 34 de 01 de julho de 2005 alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014. Disponível em:<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf>. Acesso em 17 de agosto de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/181/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 08 de junho de 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília: Editora, 2009.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Regional. Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/GuiaParaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf. Acesso em: 01 de dezembro de 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista do Senado Federal, Brasília, DF, ano 36, n. 142, p. 35-51, 1999.

CAFRUNE, Marcelo Eibis. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185- 206, jan.-jun. 2016.

CARVALHO, J. A; WONG. R. L. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. R. bras. Est. Pop., São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n1/v23n1a02.pdf>. Acesso em 08 de junho de 2022.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária. 2010. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CEOT/CEMAT. “A Regional/Spatial Charter for Europe”. Estrasburgo: Concelho de França. 1983.

CHAMBERS, R. Rural development – Putting the last first. Pearson, Prentice Hall, England, 1983.

COOKE, B. The social psychological limits of participation? In: COOKE, B.& KOTHARI, U. Participation, The New Tirany. Zed Books, USA, 2001.

CORREIA, Ricardo Lopes. Estratégias de participação social em leituras comunitárias de municípios brasileiros: aproximações da terapia ocupacional com a política urbana. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/vGDbDRhxZjDmrwgLqhrWg5j/>. Acesso em: 13 de julho de 2022.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de. (Org.). (2015). Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades.

DRUCKER, Peter. Uma nova civilização que desponta. In: FERREIRA, António Fonseca. Gestão estratégica Brasília a. 49 n. 194 abr./jun. 2012. 115 de cidade e regiões. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

DUARTE, Gerson Moura. Cumbica, Guarulhos, São Paulo, Brasil: um aeroporto contemporâneo? Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/25811/Gerson%20Moura%20Duarte.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 01 de dezembro de 2022.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade. Ed. Lumen Juris. 2009. p.270.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004 p. 66.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. GOMES, Marília Passos Apoliano. O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza - CE). Caderno Metrôpole, Edição v. 14 n. 28 (2012): direito à cidade na metrópole.

HANSEN, H. S., & REINAU, K. H. (2006). The Citizens in E-Participation. In: Wimmer, M. A. et al. (Ed.). EGOV 2006 - LNCS vol. 4084. Springer-Verlag, 70- 82.

HARVEY, D. O enigma do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, D. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

HERMANY, Ricardo; CAMARGO, Daniela Agiar. A Conferência das Cidades como instrumento de planejamento e gestão democrática: o caso do Rio grande do Sul. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/viewFile/15850/3747>. Acesso em 02 de novembro de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros 2009. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em:

<www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em: 08 jan.2022.

KIRA, Beatriz. Planejamento Urbano e Participação Social: O Processo de Revisão Do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 32, n. 1: 325-358, jan./jun. 2016.

KOBER, Edson Luiz. Participação Popular no Processo Legislativo – Lajeado/RS: Edição do autor, 2005, pág. 37.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LUCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106533?locale-attribute=es>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2022.

MARICATO, E. (2002, março). Erradicar o analfabetismo urbanístico. Revista FASE, pp. 1-4.

MARX, Karl. Teses sobre Feuerbach. In.: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia Alemã. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 99-103.

Macedo LC. Participação e controle social na área de saúde: uma revisão bibliográfica [dissertação]. Ribeirão Preto: Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto; 2005.

MELLO, Glaucia Rodrigues T. de Oliveira. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 69, jul./set. 2018.

MÉSZÁROS, István. O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI. Trad. Ana Cotrim e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

MONTES CLAROS. Prefeitura Municipal. SEPLAN. Plano Diretor de Montes Claros. Montes Claros: PMMC, 2001.

MORENO, Roberto dos Santos. Planejamento urbano em Guarulhos: entre o discurso e a prática (1967-2016). São Paulo, 2016.

MORETTI, R. S., & ROLNIK, R. (2005). Planos diretores participativos. *Oculum Ensaio*, (4), 110- 115.

MOURA, Marcia Aline Fernandes de. Participação Popular no processo de formação das leis. Brasília – DF, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160744/M%C3%81RCIA%20ALINE%20FERNANDES%20DE%20MOURA.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

NAHRA, Clícia Maria Leite. A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas (mimeo) 2007.

NOBRE, Marcos. Introdução: modelos de teoria crítica. In: NOBRE, Marcos (org.). Curso livre de teoria crítica. Campinas: Papyrus. 2008a. pp. 9-20.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

PEREIRA, Elson Manoel. Como anda a participação? As condições para a elaboração de planos diretores participativos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ONLINE)*, Recife, v.19, n.2, p.235-250, maio-ago, 2017.

PERES, Renata Bovo; CHIQUITO, Elisângela de Almeida. Ordenamento Territorial, Meio Ambiente E Desenvolvimento Regional. *R. B. Estudos Urbanos E Regionais* V.14, N.2 / Novembro, 2012.

2022.

PREFEITURA de Guarulhos – Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos (PDDUES), instituído pela lei municipal 6.055, de 30 de dezembro de 2004.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. Disponível em: <
http://conselhos.social.mg.gov.br/conped/images/conferencias/participacao_popular.pdf>. Acesso em: 27 junho. 2022.

ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística e exclusão territorial. São Paulo, Pólis, nº, 32, 1999. 136p.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? Revista Novos Estudos, Edição 89 - Volume 30 - N. 1 -, Editora Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, março de 2011.

ROLNIK, R., & PINHEIRO, O. M. (2004). Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Confea.

SAULE JUNIOR, Nelson. UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil, 2011. Disponível em: https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/7_Reforma-Urbana-no-Brasil1.pdf. Acesso em: 17 de agosto de 2022.

SAYAGO, D. Participação: olhar para fora ou olhar para dentro? Ra Ximhai, v.4, n.3, p. 543-558, set./dez. 2008.

SEADE- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Banco de Dados de Informações dos Municípios Paulistas. São Paulo: 2011. Departamento Gráfico da Fundação SEADE.

SIEBERT, Cláudia; SOUZA, Luiz Alberto de. Plano Diretor de Brusque: A participação da Universidade em sua revisão. COBRAC 98 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Anais... Florianópolis, 18 a 22 de outubro de 1998.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. p. 373-407. In: JACCOUD, L. (organizadora). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981. SOUZA, R. DE O. Participação e controle social. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. DE; LEAL, M. C. (Orgs.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 4a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p. 167–187.

SILVA JÚNIOR, J. R., & PASSOS, L. A. (2006). O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. Brasília: SEBRAE.

SOUZA, M. L. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L. DE. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SUBIRATS, Johan; KNOEPFEL, Peter; Et. Al. Análisis y gestión de políticas Públicas. Barcelona: Ariel, 2008.

SUNDFELD, C.A. et. al., O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais, In. Estatuto da Cidade, coordenadores: Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, 1ª edição, Malheiros, 2002.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, ed. 87, 2012, pág. 139-165.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In:

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169–243.

VITALE, Denis (2004). “Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo”. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo.

ANEXO I - LISTA DOS COMPONENTES DO GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE (GTP) E DO GRUPO DE TRABALHO INTERSECRETARIAS (GTI).

GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE	
TÉCNICOS	SECRETARIA
Álvaro Antonio Garruzi Vantuil;	SDU
Fernandes dos Santos;	SDU
José Maria Giroldo;	SDU
Thiago Perez Sávio;	SDU
Plínio Soares Santos;	SDU
Ana Rosa Metram;	SDU
Ana Lúcia Rodrigues Malufi;	SDU
Fátima Cantadeiro;	SDU
Sandra Martines Lopes;	SDU
Gisele Cassina;	SDU
Gláucia Varandas;	SDU
Valesca Tavares dos Santos;	SDU
Márcia Ribeiro Rosa;	SDU
Lucas;	SDU
Ricardo Zarzour;	SDU
Márcio Caropreso;	SDU
Suely Akemi Fugiwara Siro;	SDU
Robson	SDU
Márcia Hisae Morita	SDU
Sueli Allara	SDU
Kátia Ayumi Tani	SDU
Cristina Brazan	SDU
Luciana de Oliveira Santos	SDU
Noemia Potyra Tibiriça Sartori	SDU

SECRETARIA/AUTARQUIA	TÉCNICO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO	Álvaro Antonio Garruz Plínio Soares Santos Ricardo Zarzour Ana Lúcia Rodrigues Malufi Suely Akemi Fugiwara Siro Sandra Martines Lopes Márcia Hisae Morita Glaucia Varandas Kátia Ayumi Tani
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	Guilherme Bagattini
SECRETARIA DE HABITAÇÃO	Renata Paula Lucas Luiz Carlos Gaeta Marco Antonio Teixeira da Silva Marineia Lazzari Chiovatto Andrea Straccia Marcio Cordeiro de Andrade
SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO – SAAE	Lygia Felix Pereira Cristiane T. Marins Aguinaldo Marques Barbosa
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	Marinilzes Moradillo Mello Lourde Bora Zanian Josefa Gonçalves de Santana Leôncio Rubens Paulo da Silva;
SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS	Maria Helena Ribeiro Rui Barbosa de Alencar Jefferson Chagas Rosaria Camargo
SECRETARIA DE OBRAS	Marcelo Cruz
SECRETARIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE	Claudio Attili Carla Angelini Lazur

ANEXO II - QUESTIONÁRIOS DE AVALIAÇÃO

Apresenta-se a seguir o modelo de questionário enviado para os técnicos da prefeitura e membros do CMDU e a íntegra das respostas dos questionários de avaliação do Plano Diretor, parte integrante da atividade 6 da Etapa 01.

Subsídios para avaliação do Plano Diretor – questionário CMDU

Instituição / Organização:

Movimento Moradia Paulo Canarim

1. Participou da elaboração do Plano Diretor de 2004?

sim

Se sim, como. Se não, porquê?

Particpei através das assembleias realizadas nos bairros e no auditório do paço municipal. Particpei também de uma assembleia na Asseag.

1.1. Como avalia o processo participativo para a elaboração do Plano Diretor de 2004?

O processo participativo foi bom, foram realizadas muitas assembleias consagrando o processo participativo. Foram incorporadas, mas faltaram algumas leis complementares que não foram enviadas para a Câmara Municipal.

2. A instituição/organização considera que o Plano Diretor de 2004 influenciou de alguma forma as políticas, normatizações urbanísticas, programas, projetos ou ações no município? não

3.4. Identifique quais foram as principais interferências ou desdobramentos do Plano Diretor de 2004.

Sem resposta

3.5. Sobre o(s) caso(s) em que houve, a partir do Plano Diretor de 2004, desdobramentos em projetos e ações da prefeitura, onde isto ocorreu? Pode ser localizado em algum espaço específico da cidade? Quais atores sociais estiveram envolvidos nesse processo?

Sem resposta

4. A instituição/organização considera que as regras estabelecidas no Plano Diretor conflitam com as demandas do que se quer fazer na cidade?

Sim

2.3 Quais projetos ou propostas são conflitantes?

Hoje temos um grande número de construções que o Plano Diretor não deu conta.

2.4 Por quais motivos não há conflitos entre o Plano Diretor de 2004 e as demandas do que se quer fazer na cidade?

sem resposta

2.5 E o que se permite fazer a partir do Plano Diretor entra em conflito com

outros aspectos/demandas?

sim

2.5.1 . Quais são essas demandas/aspectos?

O Plano Diretor deveria estar em sintonia com o Estatuto da Cidade, aplicando assim, o Imposto Progressivo e outras penalidades que o Estatuto prevê. Deixando muita terra ociosa (sem cumprir com a sua função social), para especulação imobiliária sem construir habitação de interesse social.

5. Quais as expectativas da instituição/organização com relação à Revisão do Plano Diretor?

É termos um Plano diretor atendendo e dando conta da demanda atual, com revisão na lei de zoneamento, ou seja, que os dois se integrem. Se possível até revisar a lei de zoneamento para adequar com a necessidade da produção de habitação de Interesse Social.

5. CONSIDERAÇÕES, OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Que a revisão seja feita com mais assembleias e reuniões em todas as regiões da cidade, para atender o maior número de participantes.

Instituição / Organização:

Universidade Guarulhos

1. Participou da elaboração do Plano Diretor de 2004?

sim

Se sim, como. Se não, por quê?

A minha participação se deu por meio de reuniões com o secretário de Desenvolvimento Urbano, Branislav Kontic, os técnicos dessa secretaria e a empresa de consultoria do Plano Diretor. Os objetivos dessas reuniões era apresentar pesquisas desenvolvidas pela Universidade Guarulhos e informações do meio físico (geomorfologia, geologia, pedologia etc.), importantes para critérios da ocupação urbana mais adequada.

1.1 Como avalia o processo participativo para a elaboração do Plano Diretor de 2004?

A principal demanda trazida pela sociedade civil foi a regularização fundiária. Esta questão foi incorporada no plano diretor, houve muitos conflitos, mas alguns casos foram resolvidos, como em algumas ZEIS.

2. A instituição/organização considera que o Plano Diretor de 2004 influenciou de alguma forma as políticas, normatizações urbanísticas, programas, projetos

ou ações no município?

Sim

2.1. Identifique quais foram as principais interferências ou desdobramentos do Plano Diretor de 2004.

A parte do Plano que resultou em maiores desdobramentos foi:

- Na Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento;
- Nas Zonas Especiais, no caso das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;
- Zonas de Preservação do Patrimônio - ZPP; Zonas de Proteção Ambiental - ZPA.

2.2. Sobre o(s) caso(s) em que houve, a partir do Plano Diretor de 2004, desdobramentos em projetos e ações da prefeitura, onde isto ocorreu? Pode ser localizado em algum espaço específico da cidade? Quais atores sociais estiveram envolvidos nesse processo?

- Na Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento foi realizado várias melhorias na região do bairro dos Pimentas, como a qualificação da rede de infraestrutura urbana e a implantação de equipamentos públicos e comunitários
- Nas Zonas Especiais de Interesse Social, em várias regiões do município de Guarulhos, foram implantados programa habitacionais de interesse social, por meio de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.
- Nas Zonas de Preservação do Patrimônio, por meio do Decreto n. 28300/2010 foi instituído um grupo de trabalho com o objetivo de promover a implantação e forma de gestão do Geoparque Ciclo do Ouro de Guarulhos. Neste grupo encontram-se pesquisadores (geólogos, geógrafos, biólogos, historiadores, sociólogos, engenheiros e advogados), além de membros da sociedade civil e moradores da região.
- Nas Zonas de Proteção Ambiental foram criadas algumas unidades de conservação municipal, como a APA Cabuçu-Tanque Grande, com a participação neste processo da Universidade Guarulhos, ONGs, membros da sociedade civil e moradores da região.

3. A instituição/organização considera que as regras estabelecidas no Plano Diretor conflitam com as demandas do que se quer fazer na cidade?

Sim

3.1. Quais projetos ou propostas são conflitantes?

Na Macrozona de Uso Rural-Urbanas ações têm como objetivo principal estimular e preservar a exploração econômica por meio da agricultura, inclusive familiar, agroindústria, mineração, turismo e lazer compatíveis com a preservação ambiental e com o uso residencial e qualificar os assentamentos habitacionais existentes, dotando-os de rede de infraestrutura urbana, mas o que se observa atualmente são a especulação imobiliária e a implantação de condomínios residenciais, como no bairro do Cabuçu.

3.2. Por quais motivos não há conflitos entre o Plano Diretor de 2004 e as demandas do que se quer fazer na cidade?

Sem resposta

3.3. E o que se permite fazer a partir do Plano Diretor entra em conflito com outros aspectos/demandas?

Não

3.3.1. Quais são essas demandas/aspectos?

Sem resposta

4. Quais as expectativas da instituição/organização com relação à Revisão do Plano Diretor? A expectativa da Universidade Guarulhos com relação à Revisão do Plano Diretor é que não seja baseado somente nas informações das diversas secretarias, mas que as informações acadêmicas atualizadas sejam consideradas, principalmente os dados do Projeto Bases Geoambientais para um Sistema de Informações Ambientais do município de Guarulhos, o Projeto Cabuçu e as pesquisas desenvolvidas no mestrado em Análise Geoambiental.

5. CONSIDERAÇÕES, OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Será necessário considerar, com grande cuidado, o avanço da expansão urbana nas Macrozonas de Uso Rural-Urbano e na de Proteção Ambiental, prevendo o problema da especulação imobiliária devido à implantação do Rodoanel.

Instituição / Organização:

ASEC

1. Participou da elaboração do Plano Diretor de 2004?

sim

Se sim, como. Se não, por quê?

Particpei através do CDMU (Conselho de desenvolvimento urbano)

1.1 Como avalia o processo participativo para a elaboração do Plano Diretor de 2004?

As demandas são de toda ordem e espécie, contudo o conselho se caracteriza por acabar quase sempre defendendo a vontade da Prefeitura, em especial no que tange a burocracia excessiva, e aumento de arrecadação com o encarecimento dos processos de aprovação de novas construções e regularização das antigas.

2. A instituição/organização considera que o Plano Diretor de 2004 influenciou de alguma forma as políticas, normatizações urbanísticas, programas, projetos ou ações no município?

Não

2.1. Identifique quais foram as principais interferências ou desdobramentos do Plano Diretor de 2004.

No geral, o plano diretor teve pouca influência da sociedade civil, o conselho serve mais para dar um ar democrático as leis e aos planos que a Prefeitura estabelece, e vem buscar na sociedade civil, uma suposta corroboração.

2.2. Sobre o(s) caso(s) em que houve, a partir do Plano Diretor de 2004, desdobramentos em projetos e ações da prefeitura, onde isto ocorreu? Pode ser localizado em algum espaço específico da cidade? Quais atores sociais

estiveram envolvidos nesse processo?

Que eu tenha conhecimento não.

3. A instituição/organização considera que as regras estabelecidas no Plano Diretor conflitam com as demandas do que se quer fazer na cidade?

Sim

3.1. Quais projetos ou propostas são conflitantes?

O conflito existe na forma do que se quer fazer, quase sempre, isto se reflete com o encarecimento dos serviços e processos para a população. O que existe é um enorme vácuo, entre o que se precisa, e o que se poderia obter de fato com os recursos e possibilidades disponíveis.

3.2. Por quais motivos não há conflitos entre o Plano Diretor de 2004 e as demandas do que se quer fazer na cidade?

O conflito é permanente.

3.3. E o que se permite fazer a partir do Plano Diretor entra em conflito com outros aspectos/demandas?

Sim

3.3.1. Quais são essas demandas/aspectos?

Vários, não há quantidade de dinheiro público disponível, nem recursos suficientes para atender as demandas, no nível em que se desejam. Ou seja, deseja-se transformar uma cidade da periferia de SP, em uma cidade europeia, não está se levando em conta as nossas limitações sociais.

4. Quais as expectativas da instituição/organização com relação à Revisão do Plano Diretor? A ASEC, espera a mudança de conduta, com um enfoque, maior no cidadão que paga a conta, seja ele pessoa física ou jurídica. Age-se como se os recursos fossem infinitos, e como se a capacidade de pagamento da população fosse muito maior do aquilo que é.

5. CONSIDERAÇÕES, OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

É preciso readequar as exigências ao nível de nossas possibilidades, quer econômica quer financeira, quer social, é preciso fazer mais com menos, e não fazer o ideal, é preciso entender o nosso próprio quadro, e parar de comprar soluções prontas, que não foram desenvolvidas para o nosso próprio quadro.

Instituição / Organização:

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E EMPRESARIAL DE GUARULHOS - ACE-GUARULHOS

1. Participou da elaboração do Plano Diretor de 2004?

Sim

Se sim, como. Se não, por quê?

Sem resposta

1.1 Como avalia o processo participativo para a elaboração do Plano Diretor de 2004?

Foi um processo lamentável. Os técnicos contratados se preocuparam em gastar todo o tempo das reuniões com apresentações dos eixos, objetivo do estatuto da cidade e dos esclarecimentos sobre os instrumentos urbanísticos. A sociedade civil pouco pode contribuir. Os mais persistentes da sociedade civil que buscaram pensar a cidade para o futuro (áreas para indústrias, habitacionais, mobilidade, questão das rodovias e aeroporto, saneamento, água, energia, etc.) tiveram pouco espaço para apresentar as demandas. Poucas foram incorporadas ao plano.

Os conflitos ocorridos se devem a falta de visão dos técnicos que desconhecem a cidade e uma parcela barulhenta da sociedade que "defende" interesses da população, reduzindo a visão ao buraco na rua ou a falta do médico no posto de saúde. Plano diretor é algo muito mais do que isso. Houve uma falta de sintonia sobre o que é a séria discussão.

Os conflitos não foram resolvidos e hoje observamos os efeitos por toda a cidade.

2. A instituição/organização considera que o Plano Diretor de 2004 influenciou de alguma forma as políticas, normatizações urbanísticas, programas, projetos ou ações no município? Sim

2.1. Identifique quais foram as principais interferências ou desdobramentos do Plano Diretor de 2004.

1. O Macrozoneamento criou uma grande ZONA MISTA por toda a cidade. Efeitos estão hoje por todos os bairros.
2. Falta de critérios para a elaboração da lei de zoneamento.
3. Introdução de alguns dos instrumentos urbanísticos com a suposta ideia de democratizar o uso social da propriedade.
4. Falta de diretrizes para o crescimento e adensamento da cidade.
5. Criação de ZEIS que não saíram do papel, uma vez que burocratizou os processos de regularização.

Os desdobramentos deveriam ser maiores, mas a generalidade do PD impediu um planejamento da cidade.

2.2. Sobre o(s) caso(s) em que houve, a partir do Plano Diretor de 2004, desdobramentos em projetos e ações da prefeitura, onde isto ocorreu? Pode ser localizado em algum espaço específico da cidade? Quais atores sociais estiveram envolvidos nesse processo?

Houve apenas genericamente. O plano diretor não foi fundamental para os avanços da cidade. Guarulhos se desenvolve sozinha devido a fatores externos e não devido a indução do poder público.

3. A instituição/organização considera que as regras estabelecidas no Plano Diretor conflitam com as demandas do que se quer fazer na cidade?

Sim

3.1. Quais projetos ou propostas são conflitantes?

O plano foi muito genérico, sem objetivo. Não define ou induz para o planejamento da cidade. A cidade precisa redefinir sua vocação para os próximos anos, seus

interesses, sua expectativa de população, seu crescimento urbano e em que ritmo. Estamos a quase 10 anos nesta discussão e estimo que daqui mais 10 anos vamos falar que a cidade cresceu SEM PLANEJAMENTO. Onde haverá grandes avenidas? Onde é necessário ampliar para a indústria? Queremos mais transporte e logística? Qual a população que queremos ter em 2020? Quantos hospitais, escolas? Onde devem ser construídas? Água e esgoto quanto é necessário? Habitação popular, horizontal ou vertical?
Quantos moradores por km²?

3.2. Por quais motivos não há conflitos entre o Plano Diretor de 2004 e as demandas do que se quer fazer na cidade?

Sem resposta

3.3. E o que se permite fazer a partir do Plano Diretor entra em conflito com outros aspectos/demandas?

Não

3.3.1. Quais são essas demandas/aspectos?

Sem resposta

4. Quais as expectativas da instituição/organização com relação à Revisão do Plano Diretor? UMA GRANDE E AMPLA DISCUSSÃO SOBRE A CIDADE. UM PLANO DIRETOR PARA VALER ELABORADO POR QUEM CONHECE, EMPREENDE MORA, VIVE E AMA GUARULHOS!

5. CONSIDERAÇÕES, OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Sugestão: ouvir quem tem a contribuir. Menos política e mais respeito ao futuro da cidade e desta grande população.

Instituição / Organização:

Instituto de Arquitetos do Brasil, Núcleo Regional Guarulhos

1. Participou da elaboração do Plano Diretor de 2004?

Sim

Se sim, como? Se não, por quê?

Secretário de Planejamento, coordenador geral do Plano Diretor (2002-2004), coordenador técnico (2003-2004). As respostas às questões foram elaboradas com base na experiência pessoal, pois o prazo definido para isso foi insuficiente para que pudéssemos consultar os colegas arquitetos e urbanistas através do Instituto de Arquitetos do Brasil – Núcleo Regional Guarulhos.

1.1 Como avalia o processo participativo para a elaboração do Plano Diretor de 2004?

A participação de cerca de 2.000 representantes dos vários segmentos da sociedade civil organizada em 72 reuniões ocorreu em todos os momentos da elaboração do Plano, logo após a conclusão do Diagnóstico Preliminar, elaborado pela equipe

técnica da Secretaria de Planejamento. Houve momentos de participação dentro do Governo também. O Prefeito teve participação ativa no processo. Os Vereadores participaram somente da fase final. O processo participativo foi resumido na Introdução à Lei do Plano Diretor.

1.2 Quais as principais demandas trazidas pela sociedade civil?

As demandas da sociedade civil foram registradas nos produtos do Plano Diretor (2002-2003).

1.3 Elas foram incorporadas no Plano?

Foram incorporadas ao Plano através dos eixos estruturais do PDDUES e das diretrizes para ação. O Plano Diretor, concebido originalmente para conter apenas as diretrizes de desenvolvimento urbano, teve seu conteúdo ampliado para conter também as diretrizes de desenvolvimento econômico e social, após as demandas registradas na Conferência da Cidade, onde participaram cerca de mil delegados.

1.4 Houve conflitos?

Sim, principalmente em relação ao mercado imobiliário. Os representantes das entidades empresariais e profissionais posicionaram-se contrários à implementação dos instrumentos de desenvolvimento urbano previstos no Estatuto das Cidades, alegando que a sua adoção engessaria a cidade.

1.5 Eles foram resolvidos?

Era preciso aprovar o Plano Diretor naquele ano de 2004, pois era o último ano de governo e o município de Guarulhos estava sem diretrizes de desenvolvimento desde 1981, quando venceu o prazo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1971). A discussão dos instrumentos de desenvolvimento demandaria um tempo maior e se corria o risco de sua não aprovação. A solução encontrada foi prever a elaboração dos instrumentos através de legislação específica, com prazo para sua elaboração. Para assegurar essa ação, era preciso regulamentar o sistema permanente de planejamento participativo, a partir das diretrizes básicas incorporadas à Lei do Plano.

2. A instituição/organização considera que o Plano Diretor de 2004 influenciou de alguma forma as políticas, normatizações urbanísticas, programas, projetos ou ações no município? Sim

2.1. Identifique quais foram as principais interferências ou desdobramentos do Plano Diretor de 2004.

Para responder a essa questão, é preciso realizar um levantamento atualizado. No entanto, destacamos algumas ações realizadas durante e após a aprovação do Plano. A discussão do Plano Diretor no âmbito do Executivo possibilitou a incorporação de diretrizes do PDDUES na ação municipal em quase todas as áreas de atuação do poder público. A semente do planejamento participativo germinou e vários planos setoriais foram elaborados, como o de abastecimento de água, o de esgoto, o de drenagem, o de transporte público, o de habitação de interesse social, o de assistência social e o de resíduos sólidos. Durante a elaboração do Plano, construiu-se um novo Código de Edificações e Licenciamento Urbano. Logo após a aprovação do Plano Diretor (2004), foi iniciada a elaboração da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, concluída e transformada em Lei em 2007. Obras e serviços públicos foram realizados no espírito dos eixos estratégicos do Plano Diretor. Conselhos e Fundos

Municipais foram criados, com destaque para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que começou a funcionar em 2010. A realização da Conferência da Cidade inspirou a realização de várias Conferências Setoriais.

2.2. Sobre o(s) caso(s) em que houve, a partir do Plano Diretor de 2004, desdobramentos em projetos e ações da prefeitura, onde isto ocorreu? Pode ser localizado em algum espaço específico da cidade? Quais atores sociais estiveram envolvidos nesse processo?

Um exemplo: quando da mudança de governo municipal em 2001, havia uma grande região excluída dos serviços públicos: a Região dos Pimentas e a grande região leste-nordeste (Bonsucesso, Presidente Dutra, etc.). Como os recursos financeiros municipais eram insuficientes para investir em todos os cantos do município, decidiu-se iniciar pela região dos Pimentas. Investimentos públicos da União e do município foram alocados para criar um novo sistema viário próximo ao trevo de Bonsucesso. Com isso, foram atraídos novos investimentos privados: shopping e conjuntos residenciais. Foi construído um hospital municipal e uma universidade pública federal, criado um parque público e outros equipamentos comunitários. O poder público ficou mais presente e a região se transformou.

3. A instituição/organização considera que as regras estabelecidas no Plano Diretor conflitam com as demandas do que se quer fazer na cidade?

sim

3.1. Quais projetos ou propostas são conflitantes?

O Plano Diretor prevê uma integração das normas de uso, ocupação e parcelamento do solo com obras e serviços de mobilidade (transporte, trânsito e sistema viário). Por outro lado, o mercado imobiliário quer uma cidade com plena liberdade de ação para seus agentes. Não querem, ou não queriam em 2004, os instrumentos de desenvolvimento urbano, alegando que engessariam a cidade. No entanto, o tempo de discussão foi insuficiente para estudar esses instrumentos e como poderiam ser utilizados para o objetivo proposto no Estatuto da Cidade e do Plano Diretor. Há entidades que desejam regras de parcelamento do solo mais exigentes que as atuais, por exemplo, lotes com 7,00m de frente do lugar dos atuais 5,00m. Outras desejam que no município possam ser implantados condomínios horizontais e/ou verticais para população de renda maior. Os movimentos de moradia desejam a regularização fundiária e a criação de conjuntos habitacionais com infraestrutura urbana e social.

3.2. Por quais motivos não há conflitos entre o Plano Diretor de 2004 e as demandas do que se quer fazer na cidade?

Sem resposta

3.3. E o que se permite fazer a partir do Plano Diretor entra em conflito com outros aspectos/demandas?

Não

3.3.1. Quais são essas demandas/aspectos?

Sem resposta

4. Quais as expectativas da instituição/organização com relação à Revisão do Plano Diretor?

Desafios: regulamentar o sistema permanente de planejamento participativo, de forma a tornar vivas as diretrizes do plano diretor. Avançar nas diretrizes para a elaboração do Plano Urbanístico e Rural, Plano Municipal de Meio Ambiente, Plano Municipal de Infraestrutura, Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, Plano Municipal de Turismo, Plano Municipal de Educação, Saúde, Segurança, Cultura, Lazer, etc., Planos Regionais, Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal, Instrumentos de Desenvolvimento. Superar a segmentação setorial, principalmente em relação à necessária integração que deve existir entre as normas de uso, ocupação e parcelamento do solo, a mobilidade urbana e os equipamentos da cidade e da área rural. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária devem espelhar as diretrizes do Plano Diretor.

5. Considerações, observações e sugestões para a revisão do plano diretor:

Avançar na revisão do PDDUES, de modo a transformar os eixos estratégicos em ações estratégicas, programas e projetos; detalhar mais os instrumentos, de modo a que sejam, pelo menos em parte, auto executáveis. As normas de uso e ocupação do solo devem estar acopladas às diretrizes de mobilidade (e vice-versa), e definidas no espaço municipal, através de uma estrutura urbana e rural que possa orientar o crescimento e desenvolvimento da cidade. A preocupação ambiental e de saúde pública deve permear todo o Plano Diretor. Criar desde já normas para o funcionamento de um sistema permanente de planejamento participativo é fundamental para a continuidade da implantação do Plano Diretor, assim como a participação efetiva da equipe técnica da Prefeitura no processo de elaboração da revisão do Plano. O Plano Diretor deve deixar clara a relação cidade x aeroporto, de modo a potencializar os impactos positivos e eliminar/minimizar os aspectos negativos.