



# O DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SANTA CRUZ DO SUL - RS

Emanuele Mantovani  
Rogério Leandro Lima da Silveira  
Rosí Cristina Espíndola da Silveira  
Grazielle Betina Brandt Correio

## Resumo

A inclusão da política urbana na Constituição Federal do Brasil foi um marco importante durante o processo de redemocratização do país, como resultado da luta de movimentos sociais ligados à moradia urbana. Como um desdobramento da política urbana, em 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade que prevê a gestão democrática das cidades a partir da construção e implementação do Plano Diretor Municipal com a participação da sociedade. Em 2015, a gestão municipal de Santa Cruz do Sul iniciou o processo de revisão do Plano Diretor do Município, implantado em 2007. Este artigo buscou analisar de que forma se deu a participação da sociedade neste processo de forma a garantir a democracia e o direito à cidade. Apesar de contar com instrumentos diferenciados de participação, o desenho institucional do processo, sua forma de condução e outros fatores, impedem a efetiva participação da sociedade na revisão do Plano.

**Palavras-Chave:** Política urbana; Plano Diretor; Participação; Direito à cidade

## 1. Introdução

A questão do planejamento urbano no Brasil ganhou espaço na agenda governamental a partir da Constituição de 1988, como resultado do Movimento de Luta pela Moradia e pelo direito à cidade nos anos 1970 e 1980. Assim, o desenvolvimento urbano passa a fazer parte da Constituição. A luta pelo direito à cidade e pela moradia digna andou ao lado da luta dos movimentos sociais pela redemocratização do Brasil e por maior participação social.

A mobilização de organizações não governamentais, movimentos sociais, associações, organizações políticas e religiosas em torno da luta pela moradia digna e por uma reforma urbana que reduzisse a segregação e a desigualdade resultou no



Fórum Nacional de Reforma Urbana. Os principais objetivos do movimento eram o reconhecimento do direito à cidade, aplicação dos princípios da função social da propriedade e gestão democrática da cidade (CYMBALISTA; SANTORO, 2009).

Entre as principais conquistas do movimento estão a inclusão da política urbana na Constituição, a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, e do Ministério das Cidades e a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento urbano e da criação do Conselho Nacional das Cidades, em 2004, formado por representantes de diferentes segmentos tanto do poder público, quanto da sociedade civil (SAULE JÚNIOR, 2001).

A partir da criação do Estatuto da Cidade o Plano Diretor, aprovado pela Câmara de Vereadores, torna-se o instrumento básico da gestão urbana para os municípios com mais de 20 mil habitantes. O Plano Diretor tem entre os principais objetivos democratizar o acesso ao solo urbano e combater a especulação imobiliária, tendo como norte o direito à cidade e a participação popular.

Assim, o direito à cidade surge como paradigma de governança para a conformação de cidades mais humanas e democráticas. Um espaço social que permita que as pessoas vivam com dignidade, independente de sua condição social e econômica e de suas características culturais, étnicas, de gênero ou de idade, fazendo da gestão urbana um instrumento de combate às desigualdades, à segregação e à discriminação. No entanto, ainda que o movimento pela reforma urbana tenha avançado em importantes conquistas, garantir a efetiva democratização da participação é um dos maiores desafios que se impõem à gestão das políticas urbanas nos municípios (SAULE JÚNIOR, 2005).

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é discutir o direito à cidade e a participação no processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Santa Cruz do Sul. A coleta de dados foi realizada a partir de informações disponibilizadas no site da Câmara de Vereadores e do site <http://www.santacruz.rs.gov.br/epd>, criado, especificamente, para discutir o Plano Diretor do município. Para isso, foram analisadas as atas dos seminários e audiências que discutiram o Plano Diretor e a pesquisa realizada com a comunidade. No que se refere à sua estrutura, o artigo apresenta, além desta seção introdutória, duas seções teóricas, uma dedicada a compreender a instituição do Plano Diretor pela Política Urbana Brasileira e outra que discute o direito



à cidade, democracia e participação. A seguir, é apresentado o processo de revisão do Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e, por fim, as considerações finais.

## 2. O Plano Diretor Municipal no contexto da Política Urbana brasileira

O Art. 182 da Constituição Brasileira, que institui a política de desenvolvimento urbano determina que sua implementação se dará pelo poder público municipal com “o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” tendo como instrumento básico para isso, o Plano Diretor. (BRASIL, 1988). No entanto, a instituição do Plano Diretor como ferramenta de gestão urbana não foi algo inovador.

Os primeiros documentos a tratar sobre o ordenamento urbano foram os planos sanitaristas do início do século XX, que foram desenvolvidos em contextos e municípios específicos. Já na segunda fase, nas décadas de 1960 e 1970 cerca de 1,5 mil municípios de porte médio a grande já haviam instituído seus planos diretores como pré-condição para receber os repasses do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e eram desenvolvidos de acordo com diretrizes de organismos estatais. Esta segunda fase foi o período em que empresas privadas de consultoria elaboravam e vendiam planos para os municípios (HAGINO, 2012).

Já no fim da década de 1980, no período de redemocratização e de intensa mobilização social, em sua terceira geração, o Plano Diretor adquire função estratégica e passa a ser regulamentado por lei municipal. No entanto a falta de uma lei nacional que determinasse as diretrizes do plano fazia com que eles fossem inviabilizados, muitas vezes, judicialmente. A regulamentação que faltava foi criada em 10 de julho de 2001, por meio do Estatuto da Cidade, que redefiniu a função do Plano Diretor municipal e instituiu sua obrigatoriedade para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em áreas de especial interesse turístico e localidades em áreas de abrangência de empreendimentos com significativo impacto ambiental (HAGINO, 2012).

Assim, foi estabelecido o prazo de outubro de 2006 para que todos os municípios elaborassem seus planos diretores, conforme as diretrizes determinadas pelo Estatuto da Cidade que previam a participação popular na elaboração e implementação dos



planos, garantindo acesso dos interessados aos documentos e com a inclusão das áreas urbanas e rurais no planejamento. No âmbito do Estatuto da Cidade, a instituição do Plano Diretor pelos municípios se insere em uma perspectiva de gestão democrática das cidades por meio da participação de entidades representativas e da população na elaboração e execução dos planos.

De forma geral, o Plano Diretor estabelece as normas e a estratégia de desenvolvimento territorial no que se refere ao ordenamento territorial, parcelamento e uso do solo urbano e o modelo de organização espacial do território municipal. Para isso, segue os princípios constitucionais da função social da propriedade, função social da cidade, desenvolvimento sustentável, igualdade e justiça social, além da participação popular (CORREIA, 2008; SAULE JUNIOR, 2002).

No que se refere à função social da propriedade, o Plano Diretor deve evitar, por meio da ordenação do uso do solo,

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental. (BRASIL, 2001. Art. 2º, inciso VI)

Neste sentido, Saule Junior (2002) destaca que o Plano Diretor deve prever a democratização no uso, ocupação e posse do solo urbano; a distribuição justa do ônus das obras de infraestrutura urbana; o aproveitamento de áreas subutilizadas ou ociosas; bem como atender de forma adequada a demanda por infraestrutura e serviços públicos, decorrente do adensamento urbano. Já no que se refere à função social da cidade, o Plano Diretor deve prever o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social de forma a reduzir a desigualdade, a exclusão e a segregação urbana, além de promover a justiça social e a qualidade de vida.

Em relação à participação no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação o Estatuto da Cidade prevê que os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: 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 (BRASIL, 2001. Art. 40, inciso 4º).

No entanto, é importante lembrar que a normatividade da lei não garante sua aplicabilidade, neste sentido, um dos maiores desafios é garantir a ampla participação da sociedade tanto no planejamento quanto na implantação do Plano Diretor. Para isso, concorrem diversos fatores, desde a própria formação política do Brasil, a marginalização das classes populares, o clientelismo, o populismo, além da atuação dos grupos de interesse e das elites patrimonialistas (SANTOS, 2002).

Para entender como esses mecanismos operam no sentido de viabilizar ou não a aplicabilidade da política pública, na próxima seção serão problematizados aspectos relacionados à participação e o próprio direito à cidade, no contexto na democracia brasileira.

### **3. Direito à cidade, democracia e participação**

O Estatuto da Cidade define o direito à cidade como o direito à terra, moradia, saneamento, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, direito ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações. Além disso, prevê a gestão democrática das cidades, cooperação entre governo, iniciativa privada e sociedade e planejamento das cidades de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, ordenação e controle no uso do solo urbano (BRASIL, 2001).

Já para Lefebvre (2001), este direito se traduz em direito à vida urbana, sendo o urbano o espaço de encontro, de bem-estar de realização, em cidades vivas e estruturadas. Para o autor, a cidade deve ser um espaço dinâmico e de integração, que corresponda às necessidades das pessoas que nela vivem e valorizando as relações humanas como construtoras deste espaço.

Já na perspectiva jurídica brasileira, o direito à cidade é institucionalizado como mais um direito fundamental e como condição para a consolidação de cidades justas, humanas e democráticas, em que seus habitantes tenham condições de viverem com dignidade, independente das características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade, felizmente continuam a ser objetivo de muitos indivíduos, grupos sociais,



organizações da sociedade, movimentos populares, instituições religiosas, partidos políticos, gestores públicos, compromissados em alcançar um vida melhor, de felicidade, paz, harmonia e solidariedade para as pessoas, nas cidades (SAULE JUNIOR, 2005).

Entre os instrumentos utilizados como forma de garantir o direito à cidade estão o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Diretor, por meio da gestão democrática e do exercício da cidadania, com ferramentas de participação popular. Para compreender como este processo se desenvolve é preciso, primeiro compreender as noções de democracia e participação no Brasil e como elas foram construídas social e historicamente.

Chauí (2005) aponta para duas concepções de democracia, a liberal onde a cidadania é determinada a partir das relações de mercado e a concepção de esquerda, que tem na organização associativa sua principal forma de realização por meio de grupos organizados. Fundada no princípio liberal, a democracia brasileira naturaliza as desigualdades e vê as diferenças (étnicas, religiosas, de orientação sexual, etc.) como inferioridade. As relações sociais são hierárquicas ou verticais, norteadas pelas ideias de mando e obediência (as relações sociais são sempre praticadas como subordinação de um inferior a um superior) e sustentadas pelas instituições sociais (família, escola, religião, trabalho), que alimentam, reforçam e reproduzem nas classes populares o sentimento de serem subalternas (CHAUÍ, 2005).

Essas condições naturalizam as relações hierárquicas, que se realizam no clientelismo e na tutela, impedindo a efetiva participação. A naturalização das desigualdades reafirma a ideia de uma sociedade pacífica, onde as manifestações de grupos organizados são vistas como distúrbios que ameaçam a ordem democrática natural. Além da naturalização das desigualdades e da marginalização dos grupos sociais organizados, a informação veiculada em via de mão única, por meio dos grandes grupos de comunicação, reforça a alienação política e social, em favor das ideias das elites dominantes. Três fatores principais contribuem para este processo, a hierarquia nas relações sociais, a desmobilização das classes populares, como efeito do regime de acumulação flexível e o encolhimento dos espaços públicos (CHAUÍ, 2005).

Conformou-se nos Estados modernos uma forma de democracia política representativa separada da participação direta e efetiva da população. Já a ideia de



democracia participativa tem início a partir das reivindicações dos movimentos sociais nas décadas de 1960 e 1970. Desde então, o foco de análise da democracia participativa passa a ser a sua forma de efetivação no sentido de romper com os sistemas tradicionais de representação política e criar um sistema de decisão do qual participem, efetivamente, parcelas da população.

A partir da década de 1960 o modelo de democracia liberal passou a ser contestado e a democracia participativa passou a fazer parte da agenda política. Nos anos 1980, a emergência de governos democráticos e populares em cidades brasileiras permitiu que o país experimentasse novos espaços de participação como a criação de conselhos municipais e o Orçamento Participativo em Porto Alegre, já nos anos 1990. A democracia participativa no Brasil faz parte do processo de redemocratização do país, que institucionalizou a participação a partir das reivindicações dos movimentos sociais. Este processo possibilitou uma inovação no sentido de incluir diversos atores sociais nos processos de tomada de decisão (SANTOS; AVRITZER, 2002; ROLNIK, 2013).

No entanto, desde o início este processo foi permeado por contradições. Uma delas foi a limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletivamente, a constituição de arenas de disputa onde sobressaem os interesses da elite, a vulnerabilidade da participação em um contexto de sociedades heterogêneas e com uma grande desigualdade, como é o caso do Brasil, além disso, ainda há organizações filantrópicas e empresariais que atuam cooptando os movimentos sociais e influenciando nas formas de participação (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Assim, alguns elementos são importantes para a implementação de sistemas de democracia participativa que possibilite a efetiva participação e a construção de resultados coletivos. Santos (2002) aponta como os principais fatores: a) a construção de ambientes democráticos e que possibilitem estabelecer, em diferentes realidades, o mesmo nível de participação por meio de uma cultura democrática; b) otimizar a tomada de decisões, evitando discussões repetitivas que causam sobrecarga; c) simplificar os processos participativos, por meio de múltiplos canais de comunicação e de acesso à política, de modo a fomentar o interesse das comunidades; d) desinstitucionalizar os processos para que as comunidades inseridas nas discussões se sintam, de fato, agentes participativos do processo; e) fortalecer o compromisso da administração



pública no sentido de priorizar interesses coletivos e não particulares; f) evitar a manipulação das decisões por meio de mecanismos de educação e comunicação.

Para Avritzer (2002) a solução para o dilema da participação passa pela superação do modelo democrático elitista substituindo a democracia restrita, fundada na decisão popular pelo modelo da democracia aprofundada, fundada no igualitarismo na representação. Na democracia aprofundada a intervenção do Estado se limita à organização do espaço e instrumentalização das decisões.

Seguindo as diretrizes apontadas por Santos (2002) no que se refere à democracia e participação, na próxima seção vamos analisar como se deu o processo de revisão do Plano Diretor de Santa Cruz do Sul, no que se refere à participação popular. O capítulo do Estatuto da Cidade que institui o Plano Diretor Municipal indica três principais formas de participação: a realização de audiências públicas e debates com a população; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

#### **4. Plano Diretor Municipal de Santa Cruz do Sul, democracia e participação**

Santa Cruz do Sul é um município com pouco mais de 120 mil habitantes. Localizado no Vale do Rio Pardo, Rio Grande do Sul, é conhecido em escala mundial por se constituir em um polo produtor e exportador de tabaco em folha. A formação urbana de Santa Cruz do Sul foi fortemente condicionada por sua ocupação por imigrantes e, sobretudo, pela dinâmica produtiva do complexo agroindustrial do tabaco, formado por empresas transnacionais que se instalaram no município entre as décadas de 1960 e 1980, em um processo que repercutiu na formação do espaço urbano no que se refere à oferta de produtos, serviços e equipamentos públicos. Como resultado da produção do espaço urbano de Santa Cruz do Sul pela cadeia produtiva do tabaco, o município adquire centralidade, não só pelo incremento demográfico, mas também a partir da complexificação das atividades e oferta de serviços burocráticos (Justiça Estadual e Federal, Justiça do Trabalho, Ministério da Agricultura, Emater, etc.) e de saúde. Também é em Santa Cruz que se concentra a maior oferta de produtos e serviços na região (MANTOVANI, 2018).





A forte presença da indústria fumageira também repercutiu na ocupação do espaço e na formação das periferias, ocupadas principalmente por safristas e com menor oferta de infraestrutura e serviços públicos, sobretudo nos bairros da zona Sul da cidade. Por outro lado, a área central com forte presença de serviços e equipamentos urbanos, se tornou espaço de especulação imobiliária, com terrenos cada vez mais valorizados. Esta dinâmica repercutiu em um processo de segregação urbana que levou os trabalhadores e trabalhadoras a ocuparem as áreas periféricas da cidade, mais próximas das indústrias (HOFF, 2018).

O Plano Diretor de Santa Cruz do Sul foi instituído pela Lei n.º 335 de 03 de janeiro de 2007. Desde a sua criação, passou por alterações via projetos de lei complementar que alteraram dispositivos relativos à ocupação do solo em áreas residenciais e industriais. Por meio da Lei Complementar n.º 462 de 09 de março de 2010, foram instituídas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS que, até então, não faziam parte do Plano Diretor. A lei tinha como objetivo a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado legal de terras. Outras alterações no dispositivo se referem à delimitação de áreas industriais e criação do Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural (CIPUR). Já em março de 2016 o Conselho Municipal de Planejamento Urbano (COMPUR), que já fazia parte do Plano Diretor, foi regulamentado por meio de lei específica (SANTA CRUZ DO SUL, 2007).

Em 2015 a gestão municipal deu início ao processo de revisão do Plano Diretor. Os trabalhos iniciaram a partir de um comitê formado por técnicos de diferentes áreas da prefeitura com a supervisão da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. Durante o processo de revisão do Plano foram realizados três seminários (Região Norte, Região Sul e Monte Alverne).

Além da realização de seminários e audiências, a participação no processo de revisão do Plano Diretor também se deu por meio de pesquisa, realizada com 200 urnas espalhadas pelo município e pela internet. Responderam à pesquisa um total de 484 votantes, o que representa 0,4% da população. As perguntas da pesquisa se referiam ao Plano Diretor, ocupação do solo, mobilidade urbana, gestão democrática e outros assuntos, onde a população tinha a opção de indicar sugestões de melhorias e apontar os principais problemas do bairro/distrito onde moram.



#### **4.1. A comissão**

O trabalho da comissão formada para analisar o atual Plano Diretor resultou em um diagnóstico de 75 páginas que traça um perfil do município em seus aspectos sociais, econômicos, ambientais, demográficos, de mobilidade urbana, infraestrutura e serviços. O diagnóstico também aponta os objetivos do Plano Diretor de garantir um desenvolvimento equilibrado para o município, priorizando a gestão participativa e democrática. Na avaliação do atual Plano Diretor os principais pontos elencados pela comissão, se referem à ampliação da malha urbana, à falta de regramento na ocupação de algumas regiões, como o Distrito de Monte Alverne e a falta de detalhamento da Zona Urbana de Interesse Especial que, sequer, está mapeada no atual Plano Diretor (SANTA CRUZ DO SUL, 2018).

O diagnóstico também apontou aspectos que se referem ao uso do solo e à concentração de atividades na área central, bem como a expansão da ocupação em alguns bairros por meio de condomínios implantados pela iniciativa privada que requerem investimento em infraestrutura de equipamentos públicos e transporte. O diagnóstico também trata do parcelamento do solo, preservação do patrimônio histórico, sistema viário e saneamento básico (SANTA CRUZ DO SUL, 2018).

No que se refere, especificamente, à participação social o diagnóstico técnico do atual Plano Diretor prevê que ela se dê por meio do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, debates, audiências e consultas públicas; conferências; Estudo de Impacto de Vizinhança; projetos e programas específicos; e iniciativa popular de projetos de lei, levando em consideração a necessidade de conciliar análise técnica com a percepção da população local. Para isso, prevê a realização de audiências públicas, reuniões comunitárias e votação (SANTA CRUZ DO SUL, 2018).

Em que pese a abrangência do diagnóstico elaborado um dos problemas apontados se refere à utilização de linguagem excessivamente técnica, o que pode dificultar seu acesso e compreensão à população. Embora o diagnóstico apresente qualidade técnica e riqueza de informações, gráficos e tabelas, sua forma de elaboração pode gerar o que Santos (2002) chama de choque de conhecimentos rivais onde há o conflito entre a linguagem utilizada pelos técnicos e a linguagem utilizada pelos cidadãos. Além disso, é importante pontuar que o diagnóstico está sujeito a



atravessamentos institucionais, seja por parte dos Conselhos, dos funcionários técnicos do poder público municipal e das relações que essas instâncias estabelecem com o mercado. Nessas relações, em que pese a entrada de novos atores, observa-se a manutenção do clientelismo (ROLNIK, 2013).

#### **4.2. Seminários e audiências públicas**

O primeiro seminário para a revisão do Plano Diretor de Santa Cruz do Sul foi realizado no Distrito de Monte Alverne. Participaram do encontro, representantes do poder público municipal (secretários de governo e servidores públicos), do COMPUR e do CIPUR, além de membros da comunidade. Na ata do encontro não está especificado quantas pessoas da comunidade participaram do seminário, no entanto, foram destacadas três pessoas para se manifestarem em nome da população. Os representantes do poder público abordaram o processo de revisão do plano diretor e a importância da participação popular nas audiências e na pesquisa a serem realizadas posteriormente, além de abordar aspectos como ocupação do solo, mobilidade urbana, meio ambiente e gestão democrática. Os representantes da comunidade questionaram sobre temas como ampliação viária, infraestrutura e sobre contratos de compra e venda de imóveis. As dúvidas foram esclarecidas e o seminário encerrado após 1 hora de trabalho.

No segundo seminário, realizado na região Sul do município, no Bairro Dona Carlota, participaram também servidores, secretários municipais e representantes do COMPUR e do CIPUR, além de membros da comunidade. Novamente, a ata não especifica quantas pessoas participaram. A dinâmica do seminário foi a mesma do anterior. No entanto, neste caso, apenas uma pessoa se manifestou em nome da comunidade para pedir esclarecimento sobre procedimento para regularização de matrícula de lotes. O tempo de duração do seminário não fica claro, pois seu início está registrado como 18 horas e 34 minutos e seu término como 17 horas.

O terceiro seminário, com duração de 1 hora e 30 minutos, foi realizado no Bairro Linha Santa Cruz, zona Norte do município, seguindo a mesma dinâmica dos anteriores. No entanto, neste seminário, oito moradores do bairro se manifestaram no sentido de esclarecer dúvidas e sugerir melhorias no que se refere à infraestrutura, saneamento,



oferta de equipamentos públicos e melhoria da malha viária no bairro. Cabe destacar, neste caso, que o bairro Linha Santa Cruz possui uma associação de moradores bastante atuante e que participou ativamente de mobilizações em torno da recente construção de um viaduto que liga o bairro ao principal acesso do município. Também cabe destacar que a ampliação da área urbana do município tem causado adensamento demográfico e mudado a configuração da ocupação neste bairro que tem passado por uma transição de rural para urbano com crescimento na população e na oferta de bens e serviços.

A primeira audiência pública foi realizada em agosto de 2016, na Câmara de Vereadores, com duração de cerca de 2 horas, seguindo a mesma dinâmica dos seminários anteriores, porém, contando com a presença dos vereadores. Nesta primeira audiência, dez pessoas representando a comunidade se manifestaram no sentido de esclarecer dúvidas e sugerir melhorias em temas que se referem à ocupação do solo, mobilidade urbana, infraestrutura, saneamento, implantação de condomínios, preservação do patrimônio e do meio ambiente. Entre as pessoas que se manifestaram, estavam vereadores, engenheiros e arquitetos.

Já em maio de 2018 foi realizada a segunda audiência pública para tratar sobre o processo de revisão do Plano Diretor municipal. Na audiência os representantes do poder público municipal, COMPUR e CIPUR apresentaram a minuta do novo Plano Diretor para apreciação dos presentes. Foram registradas algumas manifestações por parte dos vereadores no sentido de esclarecerem dúvidas relativas ao uso e parcelamento do solo, investimento em infraestrutura e saneamento e preservação ambiental. Após a apresentação da minuta, os representantes do COMPUR aprovaram o envio do projeto para apreciação na Câmara de Vereadores, o que gerou uma manifestação de um dos parlamentares que contestou o encerramento da audiência sem a efetiva participação da comunidade para dar suas sugestões. O Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão esclareceu que houve a realização dos seminários, da audiência anterior e da votação pela internet, como forma de ouvir as manifestações da comunidade.

Após a realização da segunda audiência pública, o projeto foi enviado à Câmara de Vereadores para apreciação nas comissões internas, onde segue tramitando. A primeira ação após o encaminhamento foi uma reunião organizada pela Comissão de



Obras e serviços públicos da Câmara de Vereadores com uma comissão formada por engenheiros e arquitetos. As reuniões são abertas e a comunidade ainda tem a oportunidade de participar, oferecendo sugestões de alterações no projeto. No entanto, apenas os vereadores membros da Comissão e o grupo de profissionais têm participado dos encontros.

No que se refere à realização dos seminários e audiências públicas fica evidente a predominância do poder público municipal na condução do processo, o que Santos (2002) considera um obstáculo à participação. O mesmo autor ainda destaca que a intensidade da participação é, de certa forma, condicionada pelo desenho institucional e pelas regras de funcionamento das instâncias de participação. No caso dos seminários e audiências públicas do processo de revisão do Plano Diretor de Santa Cruz do Sul, observou-se pouca participação efetiva da sociedade, o que pode ter sido condicionado não só pelo desenho institucional, mas também pela organização, frequência, duração e local das reuniões. Além disso, fatores como o perfil socioeconômico da população também podem influenciar no grau de participação.

### **4.3. As pesquisas**

Do total de 484 pessoas que responderam à pesquisa, 45 responderam pela internet e 439 nas urnas físicas espalhadas pelo município. Perguntadas se conhecem o Plano Diretor do município, dos que votaram pela internet mais de 55% não responderam e 13% disseram que não. Apenas 31% responderam conhecer o atual Plano Diretor municipal. Dos que votaram nas urnas, quase 70% disse não conhecer e 3% não responderam. Apenas 26% disseram conhecer. Na média geral de votantes pela internet e pelas urnas, o total de pessoas que não conhecem o atual Plano Diretor do município chega próximo de 65%. Isso indica que, apesar de ter sido instituído em 2006, o principal instrumento de gestão urbana ainda é desconhecido por uma parcela da população, o que pode ser indicativo, inclusive, da baixa participação no seu processo de revisão.

Observa-se entre os participantes que responderam à pesquisa pela internet um grande número de votos brancos em todas as perguntas. A pergunta que mais teve abstenção foi, justamente, referente à gestão democrática da cidade. Perguntados de



que maneira estariam dispostos a participar, 77,78% se abstiveram de responder. Já a que menos teve abstenções 55,56% é a que pergunta se o respondente conhece o atual Plano Diretor do município. Considerando o total de 15 perguntas, a média de votos brancos chegou a 63,11%.

Já entre os participantes que responderam à pesquisa nas urnas o número de votos brancos reduz. No entanto, a pergunta que mais teve abstenções foi a mesma da votação pela internet, “de que outra maneira você estaria disposto a participar?” (da gestão democrática da cidade) com 56,95% de votos brancos. A que menos teve abstenções entre os votantes nas urnas foi a que se refere à mobilidade urbana (se prefere ir ao centro ou ter comércio e trabalho perto de casa) com 1,82% de votos brancos. Assim, a média de votos brancos para quem respondeu nas urnas foi de 10,50% para as 15 perguntas.

Esses dados mostram que, ainda que haja diferentes canais para a participação, isso, por si só, não garante que a participação seja efetiva. Além do baixo número de pessoas que respondeu à pesquisa, o número de votos em branco foi elevado, sobretudo, na votação pela internet. Alguns fatores podem condicionar este resultado desde a forma como a pesquisa foi publicizada, a linguagem utilizada nas perguntas que pode não ser acessível a um número considerável de pessoas e, até mesmo, o desconhecimento sobre os temas abordados na pesquisa. A baixa adesão à pesquisa também pode indicar um descolamento da agenda proposta em relação à realidade territorial.

Os dados observados corroboram a ideia de que, seja pela baixa participação ou pelos atravessamentos institucionais aos quais estão sujeitos esses processos de participação, a revisão dos planos diretores, de forma geral, nem sempre expressam a construção de um pacto social ou que estejam alinhados com o Estatuto da Cidade (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Aspectos como a linguagem excessivamente técnica do diagnóstico, audiências públicas cujos principais atores foram vereadores e técnicos, restringindo a efetiva participação da comunidade, além da baixa adesão à pesquisa por diferentes motivos são fatores que condicionam a revisão do plano diretor aos interesses do poder público municipal, poder legislativo e de técnicos ligados à burocracia municipal. Neste sentido,



o processo inviabiliza a efetiva aplicabilidade da política pública e da garantia do direito à cidade.

## 5. Considerações finais

A aprovação da Lei n.º 10.257 de 2001, que institui o Estatuto da Cidade e passa a prever uma gestão democrática com participação e controle social foi um avanço considerável da política urbana no Brasil. O objetivo principal do Estatuto é garantir a todos o direito à cidade com as exigências do modo de vida urbano como água potável, energia elétrica, saneamento, coleta de lixo, acesso a transporte, educação, lazer, etc. Além disso, a lei dialogava tanto com a criação de uma política de financiamento habitacional com fundos do FGTS quanto com a necessidade de regulamentar o planejamento e a expansão urbana. Para tanto, o Estatuto prevê mecanismos de planejamento e controle, como o Plano Diretor Municipal e o IPTU progressivo, a serem implementados pelos municípios no sentido de garantir a aplicabilidade do Estatuto.

No entanto, o Estatuto da Cidade desde a sua formulação, passando por sua interpretação e aplicação, se constitui em uma história de disputa e tensionamentos entre diferentes projetos de planejamento urbano para o Brasil, sendo que um dos principais desafios é garantir a participação democrática nos processos de planejamento urbano. Neste sentido, em que pese criar as condições para uma maior participação e alterar o padrão excludente das políticas sociais de habitação, o estatuto não consegue romper com os processos de tomada de decisão, que ainda ficam sujeitos aos atravessamentos culturais e relações políticas no âmbito dos municípios.

Este desenho expressa a forma como se instituiu a democracia participativa no Brasil, onde a "[...] transição democrática no Brasil ocorreu através de um pacto restrito, interelites, que preservou as regras do jogo de representação de interesses, reproduzindo a tradição de mandatos individuais articulados em networks e máquinas político-eleitorais fortemente entremeados com a máquina estatal" (ROLNIK, 2009, pg.40).

Também é importante destacar que o Estatuto da Cidade, ao prever uma maior autonomia e protagonismo dos municípios da implementação das políticas de planejamento urbano, considera as especificidades de cada região, suas características



e suas territorialidades. No entanto, apesar de criar as condições para uma maior participação através de mecanismos como o Orçamento Participativo, além da criação de conferências e conselhos de habitação, a lei não garante que esta participação seja efetiva e que os interesses privilegiados sejam os dos cidadãos e não os do mercado. Considerando que os diferentes atores se mobilizam de diferentes formas, de acordo com seus objetivos, uma das possibilidades que Santos (2002) sugere para minimizar este obstáculo é ampliar as formas de participação utilizando-se de instrumentos como referendos, votações via internet ou audiências. No entanto, a experiência do processo de revisão do Plano Diretor de Santa Cruz do Sul mostra que, mesmo que diferentes instrumentos sejam utilizados, a forma como eles são organizados e divulgados tem um peso importante no resultado.

No que se refere à comunicação nos processos participativos, Santos (2002) indica que não basta a informação ser divulgada de forma ampla, ela precisa ser acessível. Neste sentido, também é preciso atentar para a fonte da informação que não pode ser apenas o poder público, mas também divulgada por parte das entidades e movimentos sociais. A divulgação da pesquisa, dos seminários e das audiências públicas por meio de editais no site da prefeitura municipal pode ser um dos fatores para a pouca adesão ao processo de participação popular na revisão do plano diretor.

O Estatuto não garante o enfrentamento à lógica corporativa nem à gestão pública do território e os interesses dos cidadãos não são considerados, uma vez que não há participação efetiva da população nas políticas de planejamento urbano. Assim, apoiado no Estatuto, o poder público municipal se retira da função de regulador da política urbana, que acaba sendo planejada e implementada de acordo com os interesses do mercado. Ao não garantir a ampla participação cidadã no processo, o planejamento urbano acaba se constituindo em mais um mecanismo de promoção da segregação urbana e de processos de gentrificação.

Para ocupar o seu lugar no planejamento é preciso que, a exemplo que aconteceu nos anos 1970 e 1980 os movimentos sociais organizados tomem a frente da luta pelo direito à cidade e à moradia digna. A exemplo do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) e de grandes movimentos de ocupação, como o Ocupe Estelita (Recife) é preciso criar uma força de resistência à lógica do mercado, de participação e de luta.





A democratização da cidade passa, necessariamente, pela organização dos movimentos de luta no sentido de garantir outros valores de uso dos territórios, que não apenas os do mercado imobiliário, a apropriação dos espaços públicos por toda a população e não apenas por alguns poucos grupos, a valorização da produção artística e cultural nos espaços públicos, e a redefinição do papel do Estado não no sentido neoliberal de se retirar do lugar de regulamentador, mas no sentido de garantir que uma parte da cidade seja para todos. É através de instrumentos de participação coletiva como os conselhos municipais, associações e movimentos sociais organizados que a sociedade civil cria condições de resistir à lógica do mercado na gestão dos espaços urbanos e no planejamento das cidades.

No entanto, a participação da sociedade na construção do plano diretor dos municípios se consolida a partir do conceito liberal de participação, no qual o Estado determina os espaços e as formas de participação, determina as agendas e tem a decisão final. A população é convidada a participar em estruturas pré-determinadas, com função opinativa ou indicativa. Portanto, no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Santa Cruz do Sul, observa-se que a participação popular, no sentido de garantir a gestão democrática da cidade, corrigir as distorções do crescimento urbano e a vida urbana com infraestrutura e qualidade não atende aos princípios do direito à cidade como um direito fundamental.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: Boaventura de Sousa (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>.



CHAUÍ, Marilena. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização**. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. 128 pp.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. 4ª ed. Edições Almedina, 2008.

CYMABLISTA, Renato. SANTORO, Paula F. **O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade**. In: Planos diretores: processos e aprendizados / [organização] Renato Cymbalista, Paula Freire Santoro – São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

HAGINO, Cora H. **O direito à cidade e a participação: um estudo de caso do Plano Diretor de Manaus, Amazonas**. Confluências, vol. 13, n. 2 – Niterói: PPGSD-UFF, novembro de 2012, páginas 75 a 98.

HOFF, Tuize S. R. **A cidade e a mulher: segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul. 2018.

LEFEBRVE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MANTOVANI, Emanuele. **Microempreendedorismo Individual e Redes de Sociabilidade: uma análise da construção social do Microempreendedor Individual em Santa Cruz do Sul (RS)**. Dissertação de Mestrado. Santa Cruz do Sul: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Complementar n.º 335 de 03 de janeiro de 2007**. Disponível em <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-complementar-335-03-01-2007-14946>.

\_\_\_\_\_. **Revisão do Plano Diretor de Santa Cruz do Sul (diagnóstico)**, 2018. Disponível em <http://www.santacruz.rs.gov.br/epd>.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Síntese, desafios e recomendações**. In: \_\_\_\_\_ (orgs.) Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

ROLNIK, R. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. Disponível: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>.



SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático.** Boaventura de Sousa (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva.** In: \_\_\_\_\_ (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade Instrumento de Reforma Urbana.** In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Cadernos Pólis, 4)

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática.** In: Leticia Marques Osorio (org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática.** Instituto Pólis, 2005. Disponível em:  
[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=28](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28).