

**UNAERP – UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO
PÓS-GRADUAÇÃO “STRICTO SENSU” EM DIREITO
DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA**

JULIANA CASTRO TORRES

**OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS PROCESSOS
DE CONSTRUÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR: UM ESTUDO
DE CASO DA CIDADE DE PASSOS – MG**

RIBEIRÃO PRETO - SP
2021

JULIANA CASTRO TORRES

**OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS PROCESSOS
DE CONSTRUÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR: UM ESTUDO
DE CASO DA CIDADE DE PASSOS - MG**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, Campus Ribeirão Preto/SP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Professor Doutor Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania.

Linha de pesquisa: Concreção dos Direitos Coletivos



RIBEIRÃO PRETO – SP
2021

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

T693m Torres, Juliana Castro, 1985-
Os mecanismos de participação cidadã nos processos de construção e revisão do plano diretor: um estudo de caso da cidade de Passos – MG / Juliana Castro Torres. - - Ribeirão Preto, 2021.
135 f.: il. color.

Orientador: Prof. Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos S. Coelho.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, Direitos coletivos e Cidadania. Ribeirão Preto, 2021.

1. Cidadania. 2. Participação. 3. Cidade. 4. Plano diretor. 5. Desenvolvimento. I. Título.

CDD 340

JULIANA CASTRO TORRES

**OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS PROCESSOS DE
CONSTRUÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR: UM ESTUDO DE CASO DA
CIDADE DE PASSOS-MG**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 25 de janeiro de 2021

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA

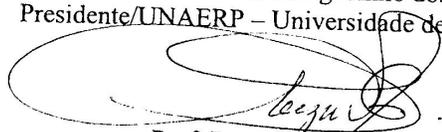
NUNO MANUEL

MORGADINHO DOS

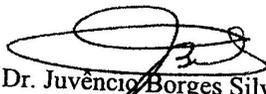
SANTOS COELHO

Prof. Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho
Presidente/UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

Assinado de forma digital por
NUNO MANUEL MORGADINHO
DOS SANTOS COELHO
Dados: 2021.06.16 11:35:09 -03'00'



Prof. Dr. César Cardoso Neto
USP – Universidade de São Paulo



Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

RIBEIRÃO PRETO
2021

À minha avó Neuza de Queiroz Almada.

AGRADECIMENTOS

Agradecer sempre com humildade em forma de retribuição a tudo aquilo que nos fez crescer e conquistar algo desejado, que nos fez seguir em frente, estimulando e não nos deixando abalar. Neste momento, eu tenho muito a agradecer.

Foram quase dois anos de muito aprendizado, de muitas viagens, de muitas pessoas, de muitas oportunidades e, também, de muitas lutas que só me fizeram crescer.

Primeiramente, agradeço a Deus pela minha vida e saúde, por sempre me amparar em todos os momentos, por me mostrar esta oportunidade e abrir meus caminhos para que tudo desse certo, por renovar a minha fé todos os dias e me mostrar que está sempre comigo.

Agradeço, à minha avó Neusa, por todos os ensinamentos, por estar sempre ao meu lado em todos os momentos, por ser meu esteio e minha proteção, por custear a minha graduação mesmo com muita dificuldade acreditando em mim, acreditando que podemos ser cada dia melhores. Eu te amo vó, você é e sempre será o meu grande amor. Obrigada por me fazer crer que eu poderia chegar até aqui.

Ao meu amado marido Russel, pelo apoio e compreensão, pela confiança, pelo companheirismo, por sempre me mostrar que eu posso e que eu consigo, por acreditar em mim, por todo amor sempre dedicado e por cuidar tão bem da nossa família. Sem você, eu não conseguiria, eu nada seria.

Ao meu lindo e amado filho Luca, que com apenas cinco anos compreendeu a minha ausência em busca de um futuro melhor para nossa família. Eu te amo muito, meu filho.

À minha querida mãe Queila, por sempre se doar ao máximo para que eu tivesse uma boa educação e, ainda, por tudo o que eu sou.

Às minhas tias Glorinha e Nininha e ao meu tio Nando, por todo apoio e suporte durante toda a minha vida e a todos os meus parentes que de certa forma me acompanharam e me apoiaram.

À minha sogra Paula e sogro Magrão, por se dedicarem a cuidar do Luca em minha ausência e pelo carinho comigo, vibrando também com as minhas conquistas.

À minha querida cunhada Flávia, pelo apoio, carinho e dedicação, sempre disposta cuidando do Luca nos meus momentos de ausência e para a produção deste trabalho.

Aos meus amigos que entenderam a minha ausência neste período, torcendo sempre por mim.

À querida amiga que o mestrado me deu, Paulinha, minha companheira, confidente, colega de estudos, sempre disposta a ajudar, que sem me conhecer direito me recebeu de

braços abertos, me levava todo fim de aula pra rodoviária (eu nunca vou me esquecer disso), uma mulher que admiro imensamente por toda sua luta e garra.

À querida e doce amiga Fabi, pela amizade, pela doçura, pelo companheirismo e por dividir comigo as diversas aflições do mestrado e da vida, o que nos fez crescer muito. Obrigada por estar comigo.

Aos meus demais amigos do curso, agradeço pelos dias e noites de companheirismo e troca de conhecimento, com muito aprendizado e cooperação.

À minha querida amiga Selma, minha companheira de lutas e de conquistas, pelo apoio e incentivo de cursar o mestrado, pelo ouvido amigo e pela confiança. Obrigada, minha amiga.

Ao meu querido orientador professor Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho, por toda atenção sempre dedicada, pela paciência, pela orientação, pelo carinho. Obrigada Nuno por me mostrar a essência que deve ter um professor, a sua humildade, o seu caráter e a sua dedicação e postura são elementos que carregarei comigo para o resto da vida como exemplo de pessoa e ser humano. Obrigada por me aceitar como sua orientanda, por esta oportunidade, por confiar e acreditar em mim e me fazer também acreditar.

Ao meu querido professor Sebastião Sérgio da Silveira, coordenador do Programa de Pós-Graduação da UNAERP, a quem eu tenho infinita admiração. Um homem de grande coração que não mede esforços para ajudar as pessoas, que sempre me tratou com muito carinho. Obrigada professor, pela oportunidade de estar neste curso, por tudo o que fez e faz por mim e pelos ricos ensinamentos.

Ao querido Professor Juvêncio Borges da Silva, a minha infinita admiração. Muito obrigada por todas as oportunidades e pela riqueza nos ensinamentos.

Ao professor Lucas de Souza Lehfeld, pela disponibilidade em me auxiliar no início de minha pesquisa, pelo tempo e comprometimento.

Agradeço aos professores Rafael e Maria Cristina. Muito obrigada por repassarem os seus conhecimentos e pelas inesgotáveis contribuições acadêmicas. A vocês, meu grande respeito, admiração e carinho.

Muito obrigada, meus grandes professores, pela oportunidade que me deram de estar neste curso e de aprender tanto com vocês.

À querida funcionária da divisão de pós-graduação do direito, Patrícia, pela acolhida, pelo carinho, apoio e compreensão de sempre, o que fez muita diferença por eu não residir em Ribeirão Preto.

Á UNAERP, agradeço pela estrutura e organização do curso e à CAPES, o financiamento desta pesquisa, por meio do apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil, o que possibilitou a realização deste trabalho.

E por último, agradeço a todas as pessoas que acreditam que juntos podemos ser melhores a cada dia.

Senhor, fazei de mim um instrumento da Vossa paz.
Onde houver ódio, que eu leve o amor.
Onde houver ofensa, que eu leve o perdão.
Onde houver discórdia, que eu leve a união.
Onde houver dúvidas, que eu leve a fé.
Onde houver erro, que eu leve a verdade.
Onde houver desespero, que eu leve a esperança.
Onde houver tristeza, que eu leve a alegria.
Onde houver trevas, que eu leve a luz.
Ó Mestre, fazei que eu procure mais: consolar, que ser
consolado; compreender, que ser compreendido; amar, que
ser amado.
Pois é dando que se recebe.
É perdoando que se é perdoado.
E é morrendo que se vive para a vida eterna.
(São Francisco de Assis)

Imagine que não existe paraíso
É fácil se você tentar
Nenhum inferno sob nós
Acima de nós apenas o céu
Imagine todas as pessoas
Vivendo o presente
Imagine que não há países
Não é difícil de fazer
Nada por que matar ou morrer
E nenhuma religião também
Imagine todas as pessoas
Vivendo a vida em paz
Imagine que não existem propriedades
Será que você consegue?
Sem ganância ou fome
Uma fraternidade do Homem
Imagine todas as pessoas
Compartilhando o mundo inteiro
Você pode dizer que sou um sonhador
Mas eu não sou o único
Torço pra que um dia você se junte a nós
E o mundo viverá como um só
(Imagine, John Lennon)

LISTA DE SIGLAS

ACIP – Associação Comercial e Industrial de Passos
ACS – Assessoria de Comunicação Social
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMEG – Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CAPP – Centro de Aprendizagem Pró-Menor de Passos
CASMIL – Cooperativa Agropecuária do Sudoeste Mineiro Ltda
CAT – Centro de Aperfeiçoamento do Trabalhador
CAU/MG – Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais
CDI – Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais
CDL – Clube dos Diretores Lojistas
CEFAN – Centro de Formação Profissional
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
CF – Constituição Federal
CONCID – Conselho da Cidade
ConCidades – Conselho Nacional das Cidades
COOPARAÍSO – Centro do Comércio de Café do Estado de Minas Gerais
COPAC – Cooperativa de Profissionais Autônomos e Consultores de Passos
COPERPASSOS – Cooperativa Regional de Suinocultores de Passos
CREA/MG – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais
CREDIACIP – Cooperativa de Crédito Mútuo dos Comerciantes e Confeccionistas
DADS - Diretoria de Ações Descentralizadas de Saúde
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEDERAMINAS – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais
FEP – Faculdade de Engenharia de Passos
FESP – Fundação de Ensino Superior de Passos
FJP – Fundação João Pinheiro
FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana
GTA – Grupo Técnico de Análise

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INDI – Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MG – Minas Gerais
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
OAB/MG - Ordem dos Advogados do Brasil Subseção de Passos
PDL – Projeto de Decreto Legislativo
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PMP – Polícia Militar Seccional de Passos
PNCC – Programa Nacional de Capacitação das Cidades
PNDU – Política de Desenvolvimento Urbano
PT – Partido dos Trabalhadores
RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RS – Rio Grande do Sul
SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESI – Serviço Social da Indústria
SINRURAL – Sindicato Rural de Passos
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
STICCEP – Sindicato dos Empregados da Indústria de Confecção
UABP – União das Associações de Bairros de Passos
UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais
ZCP – Zona Comercial Principal
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Análise Comparada da Participação Popular em Planos de Ordenamento do Território no Brasil e em Portugal.....	69
Figura 2 – Vista aérea da cidade de Passos – MG.....	73
Figura 3 – Avenida Francisco Avelino Maia “Avenida da Moda”.....	77
Figura 4 – Vista aérea do aeroporto José Figueiredo.....	79
Figura 5 – Enchentes no centro da cidade.....	83
Figura 6 – Total de participantes nas 10 audiências públicas	96
Figura 7 – Propostas Plano Diretor Participativo de Passos em 2006.....	97
Figura 8 – Propostas para Revisão do Plano Diretor de Passos – 2019/2020.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Número de participantes nas 10 audiências públicas e sua representatividade.....95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Locais que ocorreram as audiências públicas do Plano Diretor em 2006.....	85
Tabela 2 – Propostas apresentadas na audiência pública de 07 de março de 2006	86
Tabela 3 – Propostas apresentadas na audiência pública de 09 de março de 2006	87
Tabela 4 – Propostas apresentadas na audiência pública de 14 de março de 2006	88
Tabela 5 – Propostas apresentadas na audiência pública de 20 de abril de 2006.....	88
Tabela 6 – Propostas apresentadas na audiência pública de 21 de março de 2006	89
Tabela 7 – Propostas apresentadas na audiência pública de 23 de março de 2006	91
Tabela 8 – Propostas apresentadas na audiência pública de 28 de março de 2006	91
Tabela 9 – Propostas apresentadas na audiência pública de 30 de março de 2006	92
Tabela 10 – Propostas apresentadas na audiência pública de 04 de abril de 2006.....	93
Tabela 11 – Propostas apresentadas na audiência pública 06 de abril de 2006.....	94
Tabela 12 – Propostas apresentadas na consulta pública para área da Economia	105
Tabela 13 – Propostas apresentadas na consulta pública para área do Turismo	106
Tabela 14 – Propostas apresentadas na consulta pública para área da Cultura	106
Tabela 15 – Propostas apresentadas na consulta pública para área de Esporte e Lazer.....	107
Tabela 16 – Propostas apresentadas na consulta pública para área de Educação.....	107
Tabela 17 – Propostas apresentadas na consulta pública para área da Saúde	108
Tabela 18 – Propostas apresentadas na consulta pública para área da Assistência Social....	109
Tabela 19. Propostas apresentadas na consulta pública para área da Segurança Pública	109
Tabela 20 – Propostas apresentadas na consulta pública para área do Meio Ambiente	110
Tabela 21 – Propostas apresentadas na consulta pública para área do Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.	111
Tabela 22 – Propostas apresentadas na consulta pública para área do Macro Zoneamento .	112
Tabela 23 – Propostas apresentadas na consulta pública para área do Zoneamento Urbano	113
Tabela 24 – Propostas apresentadas na consulta pública para área da Mobilidade Urbana..	115
Tabela 25 – Propostas apresentadas na consulta pública para área da Habitação	116
Tabela 26 – Propostas apresentadas na consulta pública para área de Gestão.....	117
Tabela 27 – Propostas apresentadas na consulta pública para área de Instrumentos Urbanísticos.....	118

RESUMO

Esta pesquisa faz um diagnóstico da participação cidadã após a Constituição Federal de 1988 e sua previsão no Estatuto da Cidade, analisando a efetividade dos mecanismos participativos previstos para a elaboração e atualização dos Planos Diretores, com recorte, no caso, da cidade de Passos-MG. O foco da discussão, portanto, é avaliar se os mecanismos de participação previstos no procedimento de planejamento urbano são devidamente utilizados e se por meio deles os cidadãos conseguem interferir junto à Administração Pública na busca de melhores condições de vida para a população. Partimos da importância das instituições participativas para o bom desenvolvimento da cidade, analisando o exercício da cidadania como condição de possibilidade da efetividade dos fins do Estatuto da Cidade e pela premissa de que o diálogo entre o Estado e a população deverá ser realizado de forma transparente, a fim de promover a identificação das reais demandas da sociedade e, assim, ampliar as políticas necessárias para o seu ideal desenvolvimento. A pesquisa foi desenvolvida, em um primeiro momento, pelo método de pesquisa bibliográfica, pautando-se em estudos especializados e dedicados ao tema, na expectativa de se buscar entender o processo participativo no Plano Diretor, observando as particularidades e importância deste instrumento para a promoção do ordenamento urbano. Descreveu-se, ainda, como funciona o processo participativo no ordenamento do território em Portugal, comparando-o com o modelo brasileiro, a fim de buscar possíveis soluções para problemas que impedem a devida participação do cidadão. Quanto ao procedimento, esta pesquisa se caracteriza como estudo de caso, pois analisou o processo participativo de elaboração e atualização do Plano Diretor de Passos, que aconteceu nos anos de 2006 e 2019, respectivamente. Esta pesquisa orientou-se por uma abordagem qualitativa, baseando-se em dados consolidados pelas entidades executoras responsáveis por cada processo, disponíveis em diagnósticos que realizaram da cidade, atas de audiências públicas, relatórios de consultas públicas. Cabe ressaltar que devido à pandemia do coronavírus foi realizado um processo participativo virtual do qual resultou também um relatório consolidado com dados das propostas enviadas pelos participantes. Para tanto, observou-se o número de participantes, a representatividade destes e o conteúdo das propostas, a fim de se avaliar a qualidade na formulação das questões pertinentes à toda cidade, levando-se a concluir que durante o processo de elaboração e também de atualização do Plano Diretor de Passos-MG, a participação popular aconteceu de maneira adequada, atingindo o objetivo proposto, mas que problemas são encontrados quando da implementação da legislação.

Palavras-chave: Cidadania; Participação; Cidade; Plano Diretor; Desenvolvimento.

ABSTRACT

This research makes a diagnosis of citizen participation after the Federal Constitution of 1988 and its prediction in the Statute of the City, analyzing the effectiveness of the participatory mechanisms foreseen for the elaboration and updating of the Master Plans, especially in the case of the city of Passos-MG. The focus of the discussion, therefore, is to assess whether the participation mechanisms provided for in the urban planning procedure are properly used and whether through them citizens are able to interfere with the Public Administration in the search for better living conditions for the population. We start from the importance of participatory institutions for the good development of the city, analyzing the exercise of citizenship as a condition of possibility of the effectiveness of the purposes of the City Statute and the premise that the dialogue between the State and the population must be carried out in a transparent manner, in order to promote the identification of the real demands of society and thus develop the necessary policies for its ideal development. The research was developed, at first, using the bibliographic research method, based on specialized studies and dedicated to the theme in the hope of seeking to understand the participatory process in the Master Plan, observing the particularities and importance of this instrument for the promotion of urban planning. It was also described how the participatory process in spatial planning in Portugal, comparing it with the Brazilian model, in order to seek possible solutions to problems that prevent the proper participation of the citizen. As for the procedure, this research is characterized as a case study, when was analyzed, the participatory process of elaborating and updating the Master Plan of Passos, which took place in 2006 and 2019 respectively, guided by a qualitative approach, based on data consolidated by the executing entities responsible for each process, available in diagnoses carried out in the city, minutes of public hearings, reports of public consultations and, due to the coronavirus pandemic, a virtual participatory process was carried out, which also resulted a consolidated report with details of the proposals sent by the participants. For this, the number of participants, their representativeness and the quality of the proposals were observed, in order to assess their quality in the formulation of questions relevant to the whole city, leading to the conclusion that during the elaboration process and also in order to update the Passos-MG Master Plan, popular participation took place in an appropriate manner, reaching the proposed objective and what problems are encountered when implementing the legislation.

Keywords: Citizenship; Participation; City; Master plan; Development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 A CIDADANIA COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE DA EFETIVIDADE DOS FINS DO ESTATUTO DA CIDADE PELA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR	21
1.1 A CIDADE, A CIDADANIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL.....	21
1.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A PARTICIPAÇÃO NA INSTITUIÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE.....	32
1.3 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A MATERIALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA URBANA PELO PLANO DIRETOR.....	42
2 O PROCESSO PARTICIPATIVO NO PLANO DIRETOR	54
2.1 O PROCESSO PARTICIPATIVO NO PLANO DIRETOR E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	54
2.1.1 Órgãos Colegiados de Política Urbana, nos Níveis Nacional, Estadual e Municipal	55
2.1.2 Debates, Audiências e Consultas Públicas.....	58
2.1.3 Conferências sobre Assuntos de Interesse Urbano.....	61
2.1.4 Iniciativa Popular de Projeto de Leis e de Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano.....	62
2.2 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEJAMENTO URBANO EM CONTEXTOS COMPARADOS: UMA ANÁLISE ENTRE BRASIL E PORTUGAL.....	63
3 ESTUDO DE CASO: O PLANO DIRETOR DE PASSOS-MG	73
3.1 A CIDADE DE PASSOS.....	73
3.2 A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PASSOS – MG (2006).....	83
3.3 A PARTICIPAÇÃO NA ATUALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PASSOS – MG (2019-2020).....	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

O modelo de Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição Federal de 1988, reconheceu ao cidadão os direitos de liberdade ou direitos fundamentais que constituem salvaguarda contra o abuso do poder estatal.

Esse novo papel do Estado surgiu das transformações sofridas pela democracia liberal, que substituiu o princípio da abstenção por um intervencionismo diversificado, com conteúdo social, que tem como objetivo respeitar a democracia.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a participação popular como um direito constitucional nas instancias de decisão e acompanhamento da gestão pública, institucionalizando os processos participativos no âmbito da sociedade.

A participação social está diretamente associada à democratização das relações entre o Estado e a sociedade, refletindo a capacidade e o direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública.

A participação do indivíduo nos negócios do Estado se dá pelo exercício da cidadania que, hodiernamente, apresenta um sentido muito mais amplo do que o simples exercício do voto, pressupondo também que o cidadão participe da tomada de decisões acerca dos temas de interesse público (SIQUEIRA JUNIOR, 2006, p. 1).

O primeiro espaço onde o indivíduo tem a capacidade de interferir na condução dos atos do poder público é na cidade, como dizia Aristóteles o homem nasceu para viver em sociedade, visto que o maior representante da vida e das relações humanas era a *polis* (ARISTÓTELES, 2007, p. 232).

Assim, surgiu o interesse no presente estudo, cuja finalidade é avaliar a eficácia da participação na gestão pública pelo Plano Diretor, vislumbrando que o Estado promova o adequado planejamento da cidade, organizando as regiões habilitadas a receber a ação do homem e buscando atender as necessidades da população da área. Além disso, obedecer aos princípios da função socioambiental da propriedade, legalidade e igualdade.

A participação cidadã nas questões urbanísticas veio amparada pelo Estatuto da Cidade que impôs a sua realização em todo o processo de elaboração dos Planos Diretores, obrigatórios para as cidades com mais de vinte mil habitantes, elemento de extrema importância para a democracia que se propôs, sendo, portanto, uma prática que pressupõe um estímulo ao exercício democrático da cidadania, bem como ao fortalecimento da atuação política dos sujeitos individuais e coletivos junto aos governos locais.

Em seu capítulo IV, o Estatuto da Cidade indica quatro instrumentos para garantir a gestão democrática exigida para que os planos diretores tenham efetiva participação popular, quais sejam: os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No entanto, apesar de o processo de transformação ocorrido no Brasil ter ampliado os espaços políticos, estudos comprovam que, ao mesmo tempo, foram mantidos os elementos autoritários e excludentes característicos do regime anterior, o que dificulta o acesso dos cidadãos a estes direitos ou torna os planos diretores ineficazes.

Diante desse quadro, nasceu a ideia desta pesquisa, que teve como objetivo investigar e analisar a importância e a efetividade dos mecanismos de participação cidadã impostos para a elaboração e atualização do Plano Diretor Participativo, no controle da gestão pública municipal, de modo a impedir arbitrariedades e garantir o ideal desenvolvimento da cidade.

O trabalho trouxe discussões acerca da instituição do princípio participativo no Brasil e dos espaços de interlocução entre Estado e Sociedade que provieram das movimentações sociais pela democratização do Estado e que o cidadão tem à sua disposição para gerenciar os atos da Administração Pública no ordenamento da cidade e, conseqüentemente, proporcionar melhores condições de vida aos seus moradores.

Assim, a pesquisa foi desenvolvida, em um primeiro momento, pelo método de pesquisa bibliográfica, mediante o levantamento bibliográfico acerca do tema, com um resgate histórico, trazendo conceitos culturais, filosóficos, sociológicos e políticos, na expectativa de elucidar a importância do exercício da cidadania pelo princípio participativo originado do Estado Democrático de Direito, utilizando como principal referencial teórico Aristóteles, Thomas Humphrey Marshall e James Holston.

Em um segundo momento, apresentou-se os avanços legislativos no Direito Urbanístico e os movimentos sociais para a conquista da consolidação do Estatuto da Cidade, pela edição da Lei 10.257/2001, passando-se à análise dos mecanismos de gestão democrática previstos nessa lei, especificamente, no que tange aos ciclos de participação para a elaboração e atualização do Plano Diretor. Realizou-se, ainda, um comparativo entre o procedimento participativo no ordenamento urbano do Brasil e em Portugal, por terem modelos de Estados diferentes, mas com processos semelhantes.

Quanto ao procedimento, esta pesquisa se caracterizou como estudo de caso, com o propósito de reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno e, ainda, enfatizar entendimentos contextuais, sem esquecer-se da representatividade, observando a participação nos processos de construção e revisão do Plano Diretor da cidade de Passos-MG.

Escolheu-se este método pelo fato de que o pesquisador pode desenvolver a pesquisa com maior clareza, apresentando coerência lógica com os preceitos teóricos abordados ou buscando quebrar paradigmas conceituais com determinado fenômeno pesquisado, promovendo assim, o desenvolvimento da ciência.

Inicialmente, seriam realizadas entrevistas com os representantes dos bairros, dos órgãos públicos, das empresas e demais áreas importantes, a fim de se avaliar a consciência participativa dos grupos. Em uma pesquisa mais ampliada, contudo, devido à pandemia do coronavírus, este método se tornou inviável, tanto pela aprovação pelo Comitê de Ética, procedimento bastante complexo, quanto pelo isolamento social. O projeto, inclusive, foi submetido à análise do Comitê de Ética, mas, devido à paralisação de suas atividades também pela pandemia, além de outros fatores, não foi possível a sua continuidade.

De tal modo, pautou-se a pesquisa com base na coleta de dados apresentados nos relatórios, atas de audiências públicas e conferências públicas promovidas pelas entidades executoras responsáveis pela elaboração e atualização do Plano Diretor Participativo de Passos, o que possibilitou a observação dos dados devido a quantidade de participantes, representatividade dos participantes e qualidade das propostas apresentadas pelos participantes.

Em relação ao tipo de abordagem, o presente estudo está pautado pela pesquisa qualitativa, que apresenta as seguintes características: o pesquisador é o instrumento-chave, o ambiente é a fonte direta dos dados, não requer o uso de técnicas e métodos estatísticos, tem caráter descritivo, o resultado não é o foco da abordagem, mas sim o processo e seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno, objeto de estudo (GODOY, 1995, SILVA; MENEZES, 2005). Dentro deste tipo de abordagem há uma interação dinâmica “entre o mundo real e o sujeito, isto é um vínculo indissociável do mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). Em outros termos, o interesse do pesquisador não está somente focalizado em quantificar uma ocorrência ou quantas vezes uma variável aparece, mas sim na qualidade em que elas se apresentam (MINAYO, 1994), ou seja, como as coisas acontecem.

A investigação se dedicou à observação da representatividade da participação popular tanto na elaboração quanto na revisão do Plano Diretor de Passos e da qualidade das propostas indicadas pelos participantes.

Após a referida análise, identificou-se que durante o processo de elaboração e também de atualização do Plano Diretor de Passos-MG a participação popular aconteceu de maneira adequada, atingindo o objetivo proposto e que problemas são encontrados quando da implementação da legislação.

Todos os recursos metodológicos e as técnicas estabelecidas e desenvolvidas tiveram o objetivo de compreender a realidade fática do tema em estudo e, diante dos dados coletados e analisados, propor ações que possam auxiliar e até mesmo, em um segundo momento, modificar positivamente a situação constatada.

O tema do presente estudo coaduna com o Programa de Mestrado da Universidade de Ribeirão Preto-UNAERP, em Direitos Coletivos e Cidadania, pois direciona a pesquisa científica na investigação da importância da efetivação dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial o direito de participação, essencial para garantir o diálogo Estado e Sociedade, consolidando a democracia. Considerando a linha de pesquisa escolhida, Concreção dos Direitos Coletivos e Cidadania, estudamos a participação cidadã no planejamento urbano como política de desenvolvimento urbano, com o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar da coletividade, com recorte na análise dos dados da participação cidadã na construção e revisão do Plano Diretor de Passos-MG, como uma forma de verificar a sua eficácia.

1 A CIDADANIA COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE DA EFETIVIDADE DOS FINS DO ESTATUTO DA CIDADE PELA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR

O conceito de cidadania, com a edição da Constituição Federal de 1988, perpassou os direitos políticos, ampliando-se os direitos sociais, qualificando e valorizando os participantes da vida do Estado, e reconhecendo a pessoa humana como ser integrado na sociedade em que se vive.

A cidadania é um referencial de conquista da humanidade, em constante construção, que busca a efetivação dos direitos, maior liberdade, melhores garantias individuais e coletivas, que luta contra arbitrariedades do Estado, contra privilégios, opressão e injustiças.

Diga-se que no Brasil, as expressões cidadania e cidadão nunca estiveram tão na moda como nos dias atuais, mas, muitas vezes, são utilizadas de forma inequívoca, sem o correto sentido, pelo que se torna importante entender o seu conceito e ideal aplicação.

Assim, neste capítulo, procedeu-se a uma breve revisão bibliográfica a respeito dessas expressões, buscando identificar, por meio de um resgate histórico para delinear com maior segurança, como ocorreu a inserção e evolução da cidadania em nosso país.

1.1 A CIDADE, A CIDADANIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL

Cidadania é uma expressão proveniente do latim *civitate*, que provém de cidade e designa a participação do indivíduo nos negócios do Estado.

Assim, para falarmos de cidadania é necessário discorrer sobre a cidade, quando entramos em um conteúdo bastante complexo devido a cidade, diferente do Município¹, não possuir uma definição pela legislação brasileira, o que faz com que o conceito de cidade não seja imutável, pois, caminha conforme as relações que sobre ela vão se pautando.

O Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis on-line caracteriza a cidade como sendo uma “grande aglomeração de pessoas em uma área geográfica circunscrita, com inúmeras edificações, que desenvolve atividades sociais, econômicas, industriais, comerciais, culturais, administrativas etc.; urbe” (MICHAELIS, 2020, on-line).

Silva (2006, p. 26) descreve que no Brasil a cidade é um núcleo urbano que é a sede do governo municipal. “É um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas

¹ A Constituição Federal dispõe que o Município é ente federativo, ao lado dos Estados e Distrito Federal e União, sendo pessoa jurídica de Direito Público interno com autonomia política. Já a cidade não foi definida pela legislação brasileira, possuindo um conceito de natureza urbanística, geográfica, econômica e social.

político-administrativos, econômico não-agrícola, familiar e simbólico, com sede de governo municipal, qualquer que seja sua população”.

Coelho e Oliveira (2018, p. 14) concluíram que a cidade é a forma mais completa de comunidade, onde o ser humano encontra todas as condições para o desenvolvimento de suas potencialidades e para a satisfação de suas necessidades.

As cidades são espaços sociais que devem oferecer aos seus habitantes condições e oportunidades equitativas, a fim de que possam viver com dignidade, independentemente de suas características sociais, éticas e culturais, possibilitando que os habitantes se apropriem e usufruam de forma igualitária da riqueza que as cidades podem lhes proporcionar, tanto no aspecto econômico, quanto na produção de conhecimento e cultura (MACIEL; SCHORR, 2015, p. 159).

Nesta esteira, o conceito de cidade não é imutável, caminha devido às relações que sobre ela vão se pautando. É um ambiente em constante movimento, e, portanto, nada é definitivo na cidade, retratando uma mobilidade que a cada atitude e desempenho individual (privado) é inundado por correntes da vida comunitária, em que o indivíduo é parte da sociedade, ao mesmo tempo em que o sentido da vida se expressa na unidade casa/rua. O que nos faz pensar a cidade como fenômeno dinâmico e em constante movimento (CARLOS, 2011, p. 73).

A cidade, além de ser “um continente das experiências humanas, é também um registro, uma escrita, materialização de sua própria história” (ROLNIK, 1995, p. 9). É o local onde, além da possibilidade de definir sua área geométrica com a construção de seus espaços, ainda enseja a formação de palavras que representam os sons e as ideias destas construções, em que “o desenho das ruas e das casas, das praças e dos templos, além de conter a experiência daqueles que o construíram, denota o seu mundo” (ROLNIK, 1995, p. 15-17).

Neste ponto, é importante compreender que a cidade tem uma história. Ela é essencialmente algo não definitivo, não podendo ser analisada como um fenômeno pronto e acabado, pois as formas que a cidade assume ganham dinamismo ao longo do seu processo histórico (CARLOS, 2011, p. 57).

De acordo com Aristóteles (2007, p. 10-11), a cidade é a sociedade formada pela reunião de várias aldeias com capacidade de autossuficiência, submetida ao governo, organizada para conservar a existência e, ainda, para buscar o bem-estar.

O homem necessita viver em comunidade, se relacionar com outros homens, para que suas determinações se concretizem e, é na cidade, o ambiente onde melhor acontece esse relacionamento, o que fez com que Aristóteles estabelecesse que a cidade não é,

precisamente, uma comunidade de lugar, mas, uma sociedade de pessoas semelhantes voltada para viver bem, ter uma vida feliz e honesta e, assim o é, quando a cidade encontra todos os meios de perfeição e suficiência, sendo, portanto, a felicidade, o seu maior bem (ARISTÓTELES, 2007).

Deste modo, na lição de Aristóteles, para o homem é interessante viver em sociedade porque é a única forma de se tornar humano, pois, quanto mais interagimos tanto mais humanos nos tornamos, eis que juntos os homens podem buscar melhores condições de vida, conquistar mais recursos. Existir politicamente é viver solidariamente com outros seres semelhantes.

Exprimiou Aristóteles que a cidade é por natureza anterior à família e a cada homem tomado individualmente, porque o todo é, necessariamente, anterior à parte; assim, se o corpo é destruído, não haverá nem pé nem mão, a não ser por simples analogia, como quando se fala de uma mão de pedra, pois uma mão separada do corpo não será melhor que esta. Todas as coisas se definem por sua função e por suas faculdades; por isso quando elas deixam de ter suas características próprias, não se deve dizer mais que se trata das mesmas coisas, mas apenas que elas têm o mesmo nome. É evidente, pois, que a cidade existe naturalmente e que é anterior aos indivíduos, pois cada um destes, isoladamente, não é capaz de bastar-se a si mesmo e está (em relação à cidade) na mesma situação que uma parte em relação ao todo; o homem que é incapaz de viver em comunidade, ou que disso não tem necessidade porque se basta a si próprio, não faz parte de uma cidade e deve ser, portanto, um bruto ou um deus. A Cidade é uma sociedade estabelecida, com casas e famílias, para viver bem, isto é, para se levar uma vida perfeita e que se baste a si mesma (ARISTÓTELES, 2007).

Para a urbanista e pesquisadora Raquel Rolnik (1995, p. 12), “Contemporaneamente, nunca estamos diante da cidade, mas, quase sempre dentro dela” e, “construir e morar na cidade implica necessariamente viver de forma coletiva” (1995, p. 19).

Portanto, a cidade tem um conceito de natureza urbanística, geográfica, econômica e social, pelo que podemos caracterizá-la como um sistema, marcado por uma aglomeração populacional com características urbanísticas e arquitetônicas próprias, que tem ainda uma cultura própria, além das suas funções econômicas.

No entanto, essa presença, concentração, aglomeração de indivíduos gera, conseqüentemente, a necessidade de gestão da vida coletiva. “E, dessa necessidade de organização da vida pública na cidade emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão” (ROLNIK, 1995, p. 20).

James Holston (2013, p. 21 e 49) descreve que “as cidades têm sido, ao longo da história, palco de desenvolvimento da cidadania”, fornecendo “a densa articulação das forças globais e locais em resposta à qual as próprias pessoas pensam e agem na política, tornando-se novos tipos de cidadãos”.

Originalmente, a cidade é ao mesmo tempo uma forma de organizar o território e uma relação política e, além disso, “ser habitante de cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos” (ROLNIK, 1995, p. 21-22) em que “é possível que alguns participem muito dela e outros pouco ou, ainda, absolutamente nada” (ARISTÓTELES, 2007, p. 67).

Contudo, é na cidade que o homem pode ser cidadão, pode exercer a sua atividade de busca do bem comum, porque a cidade é a comunidade política por excelência. “O homem só é verdadeiramente ele mesmo, no seio, da cidade” (ARISTÓTELES, 2007, p. 6).

Aristóteles (2007, p. 30-31) apresentou uma análise importantíssima e pioneira sobre o que devemos entender por cidadão, alegando que se trata de uma denominação equívoca e que nem todos são unânimes sobre a sua aplicação, eis que, em sua concepção, “alguém que é cidadão numa democracia não o é numa oligarquia” sendo que “o que constitui propriamente o cidadão, sua qualidade verdadeiramente característica, é o direito de voto nas Assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria”.

Definindo assim, portanto, o cidadão, como aquele que participa do poder público, que pode ser encontrado, sobretudo, na democracia² e isso é o que o distingue de qualquer outro habitante. No entanto, embora os cidadãos tenham funções dessemelhantes, eles trabalham em busca da conservação de sua comunidade e esse é o interesse comum pelo qual os cidadãos devem se relacionar, sendo a essa finalidade a sua virtude. Contudo, há diferenças entre o bom cidadão e o homem de bem, mas, todos devem ser bons cidadãos e, “é daí que provém a bondade intrínseca do Estado, sem que seja necessário que haja entre todos igualdade de mérito. O mérito de um homem de bem e o de um bom cidadão são, portanto, coisas distintas”. Um cidadão experimentado, ou seja, aquele que sabe igualmente mandar e obedecer, é capaz de ser homem de bem e bom cidadão ao mesmo tempo (ARISTÓTELES, 2007, p. 31-37).

² Aristóteles compreende que não se deve definir a democracia simplesmente como o governo em que a maioria domina, devendo-se antes chamar de democracia o Estado que os homens livres governam, eis que não há democracia numa nação onde poucos homens livres comandam um maior número de pessoas que não o são (ARISTÓTELES, 2007, p. 82-83).

Infelizmente, por influências modernas, de uma cultura cada vez mais particularista e autoritária, a sociedade apresenta uma grande dificuldade em compreender o pensamento de Aristóteles, eis que “o bem comum a que a sociedade política visa, segundo ele, é a realização do ser humano, de acordo com sua própria natureza: é o bem de cada um de seus cidadãos, enquanto associados” (COELHO; OLIVEIRA, 2018, p. 219).

Assim, o ideal de um cidadão, portanto, deve ser “uma pessoa capaz de, em cooperação com outras, criar ou transformar a ordem social na qual ela mesma quer viver e com a qual se compromete proteger, com vistas ao bem de todos” (SANTANA, 2014, p. 7).

Tem-se assim ser importante discorrer sobre os processos participativos no Brasil, instituídos pela Constituição Federal de 1988, pautada pelo Estado Democrático de Direito, com vistas a afirmar a cidadania ativa dos membros de uma comunidade.

Leonardo Avritzer apresentou um importante estudo acerca da participação social no Brasil após a redemocratização pela Constituição de 1988. O autor apontou que o primeiro momento importante do processo de aprofundamento democrático ocorreu quando a Assembleia Nacional Constituinte passou a se orientar pela participação, permitindo emendas populares e, ainda, com a soltura de uma campanha popular em busca de assinaturas para propostas de políticas públicas, criando “instituições participativas nas áreas da saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social” (2013, p. 11).

A Constituição de 1988 teve como preocupação central garantir os direitos dos cidadãos, sendo desenvolvida e elaborada após longas consultas a especialistas e setores organizados e representativos da sociedade, sendo redigida e aprovada “a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo, por isso, o nome de Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2008, p. 199-200), estabeleceu, também, um marco participativo, ao trazer em seu bojo uma série de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública.

Logo em seu artigo 1º, inciso II, elencou a cidadania como um princípio republicano, que designa a participação do indivíduo nos negócios do Estado, caracterizando como importante marco histórico de redemocratização no Brasil, a instituição da garantia da participação dos cidadãos nos processos decisórios.

É de se destacar que os anos 1990 foi “um momento de explosão da participação social no Brasil” em que se começou a se desenvolver intensa participação nas áreas de saúde, planos diretores municipais e o orçamento participativo (AVRITZER, 2013, p. 11).

Em 1998, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, foi inserido no artigo 37 da Carta Magna, o parágrafo 3º, trazendo uma norma geral sobre participação popular na Administração Pública, assim dispendo:

A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

É importante mencionar, que a inovação participativa anunciada pela Emenda Constitucional nº 108/2020 inseriu no artigo 193 um parágrafo único garantindo a participação popular em todo o ciclo das políticas públicas:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, 2020).

Assim, ser cidadão é participar do governo com condições de fazer valer a sua autonomia, dispendo de instrumentos garantidores das prestações devidas pelo Estado em nome da igualdade de todos, sendo a cidadania “o laço que une juridicamente o indivíduo ao Estado e, até certo ponto, o Estado ao indivíduo” (PASSOS, 2005, p. 12).

Inicialmente, a cidadania retratava o exercício de direitos políticos que, com a edição da Constituição de 1988, “adquiriram uma amplitude nunca antes atingida” (CARVALHO, 2008, p. 199). Contudo, contemporaneamente, com a nova visão de Estado Democrático de Direito, onde a participação ganhou relevância, não mais se pode conceber a cidadania como o simples direito de votar e ser votado, devido a que a participação na vida política não se restringe apenas a esse aspecto (SIQUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 2).

Assim, ampliou-se a dimensão dos direitos sociais e o cidadão não só detém o direito à participação nos negócios do Estado, mas também o direito de cobrar soluções capazes de propiciar a tão almejada igualdade.

Thomas Humphrey Marshall (1967), sociólogo e cientista jurídico, analisando a sociedade britânica, em sua obra “Cidadania, classe social e status”, motivado a repensar uma nova forma de cidadania diante do momento que se passava na Inglaterra do século XX, com

a transição do liberalismo para o Estado Social, identificou que “a noção de cidadania deveria ser pensada a partir de uma progressiva universalização igualitária de direitos, identificando-a como um status político e não como um problema de classe social” (COELHO; OLIVEIRA, 2018, p. 208).

Seu estudo delineou que o conceito de cidadania envolve três elementos: civil, social e político, que foram conquistados historicamente cada um em um século. Os direitos civis surgiram no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os sociais no século XX (MARSHALL, 1967, p. 70). Esta sequência atendia a uma lógica que reforçava a convicção democrática, ou seja:

as liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo. A base de tudo eram as liberdades civis. A participação política era destinada em boa parte a garantir essas liberdades. Os direitos sociais eram os menos óbvios e até certo ponto considerados incompatíveis com os direitos civis e políticos. A proteção do estado a certas pessoas parecia uma quebra da igualdade de todos perante a lei, uma interferência na liberdade de trabalho e na livre competição. Além disso, o auxílio do Estado era visto como restrição à liberdade individual do beneficiado, e como tal lhe retirava a condição de independência requerida de quem deveria ter o direito de voto (CARVALHO, 2008, p. 220).

Para Marshall (1967, p. 76, grifos do autor), “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”.

Para garantir a cidadania, era necessário justificar não uma sociedade sem classes, mas uma sociedade com classes legítimas em termos de justiça social e estas classes colaborando para o benefício comum. entendendo-se pela classificação de Marshall que a cidadania é uma relação do indivíduo com o Estado, em que esse confere direitos individuais àquele em direção à igualdade.

A cidadania, assim, engloba mais que direitos humanos, porque além de incluir os direitos que a todos são atribuídos, em virtude de sua condição humana, abrange, ainda, os direitos políticos, sendo, portanto, correto falar-se em dimensões políticas, civis e sociais da cidadania (PASSOS, 2005, p. 14).

Em contrapartida, Holston (2013, p. 48 e 56) considera a tipologia utilizada por Marshall útil, mas, em seus ensaios rejeita o seu esquema histórico progressivo, cumulativo e fiel à lei, evidenciando para um modelo que realça a mistura, a montagem, a expansão e a erosão simultâneas, a disjunção, a disparidade e a ilegalidade, eis que na sua visão, o Brasil

vem exercendo uma cidadania diferenciada, ou seja, que mantém uma sociedade de diferenças sociais, organizada de acordo com privilégios e não privilégios legalizados, ou seja, o contrário da democracia.

De todo modo, a teoria de Marshall desempenhou papel fundamental no sentido de reconhecer a responsabilidade do Estado no âmbito das questões de cidadania, emprestando a esse conceito, por meio da atribuição do status jurídico, alguma segurança derivada da condição de dever/direito.

A democracia é composta de um somatório de valores como “liberdade, igualdade, que por sua vez resultam em capacidade de autodeterminação” (SANTANA, 2014, p. 8), com a finalidade de promover cidadanias mais igualitárias na busca de mais justiça e dignidade na organização das diferenças sociais (HOLSTON, 2013, p. 21).

As instituições democráticas somente atingirão a sua plena concreção se os indivíduos apresentarem a mesma capacidade de autodeterminação, um ideal democrático de cidadão com visão para o bem coletivo.

No Brasil, a inclusão da cidadania ocorreu conforme os interesses estatais e econômicos findados em nosso sistema, além de que, o primeiro direito a surgir foi o social, ocorrendo assim, uma inversão na sequência evolutiva dos direitos fundamentais tratada por Marshall.

José Murilo de Carvalho retrata que a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil e essa pode ser uma das razões para nossas dificuldades, visto que “primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos civis por um ditador que se tornou popular”, depois vieram os direitos políticos em que “a maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime” e, depois os direitos civis que “só mais tarde passaram a ser considerados compatíveis com os outros direitos” (CARVALHO, 2008, p. 219-220).

Para Holston (2013, p. 48), essa inversão pode caracterizar o que ele chamou de cidadania diferenciada. Ele sobrealça que a cidadania é muito mais que uma instituição política formal, porque “sua história vivida se desenvolve nas tensões entre produções conflitantes da vida social, na medida em que tanto motiva lutas pela inclusão e pela igualdade quanto alimenta desejos de exclusão profundos e comuns”.

Esse paralelismo é resultado das extraordinárias democratização e urbanização do século XX, devido à insurgência mundial de cidadanias democráticas ocorrida nas décadas recentes que rompeu com fórmulas estabelecidas de governo e de privilégio nas mais diversas

sociedades, convertendo-se no que ele chama de “emaranhado” entre democracia e seus opositores (os donos do poder), situações que fizeram e fazem surgir novos tipos de cidadãos, a fim de expandir a cidadania democrática, mas, que, ao mesmo tempo, desenvolve novas formas de violência e exclusão, corroendo a plena cidadania (HOLSTON, 2013).

Isso quer dizer que no Brasil criou-se um sistema legal de privilégios e desigualdades em que:

quando esse sistema legal traz vantagens, os brasileiros costumam considerar os direitos como um tratamento especial para categorias específicas de cidadãos que o Estado diferencia, regula e recompensa. Os direitos não se referem à cidadania per se, incondicionalmente, mas a um status que apenas alguns cidadãos têm por razões que não determinam suas cidadanias. Por exemplo, os trabalhadores registrados (uma pequena minoria) têm direito a benefícios empregatícios que outros não têm, as mulheres podem se aposentar cinco anos antes que os homens, a Polícia Militar tem direito de ser julgada por tribunais militares, os que têm diploma universitário têm direito a cela especial na prisão e somente os alfabetizados podiam votar entre 1881 e 1985. Como os direitos geralmente significam tratamento especial, e como as pessoas querem ter direitos com base nisso, a própria cidadania acabou formulada como um meio de distribuir direitos a alguns cidadãos e negá-los a outros (HOLSTON, 2013, p. 44).

Nesse sentido, “a urbanização global cria condições especialmente voláteis na medida em que as cidades se enchem de cidadãos marginalizados e de não-cidadãos que contestam sua exclusão” e que nesses contextos, a cidadania é então, desordenada quanto à finalidade de seu conceito (HOLSTON, 2013, p. 22). Ele observou que a cidadania no Brasil, se caracteriza pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas, ou seja, uma cidadania que “administra as diferenças sociais legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade”.

E se pararmos para pensar, no Brasil tudo o que se promove para o benefício comum, ou da maioria da população desprivilegiada, ao fundo se enxerga uma vantagem para os que ali estão promovendo. Há sempre um “jeitinho” de se beneficiar sobre os outros e, isso retrata exatamente a cidadania diferenciada, bem colocada por Holston em seus estudos no nosso país. Se observarmos o cenário político brasileiro, é transparente perceber essa legalização das diferenças que reproduzem tanta desigualdade.

O autor ainda destaca que a cidadania proposta no Brasil, desde o início, era universalmente incluída na incorporação e maciçamente desigual na distribuição, garantindo tratamentos diferenciados para categorias diferentes de cidadãos, o que “gera uma gradação de direitos entre os cidadãos em que a maioria dos direitos está disponível apenas para tipos específicos de cidadãos e é exercida como privilégio de categorias sociais

específicas”, no ponto em que a nomeia como cidadania diferenciada, em que usa essas distinções entre categorias sociais para organizar suas dimensões políticas, civis e sociais e, ainda, para regular sua distribuição de poderes, concluindo que essa formulação brasileira de cidadania iguala as diferenças sociais no que se refere à afiliação nacional (criando diferenças na educação, propriedade, raça, gênero e ocupação), porém, legaliza algumas dessas diferenças como bases para distribuir de maneira diferenciada direitos e privilégios entre os cidadãos, considerando, portanto, que esse esquema de cidadania é, na verdade, um mecanismo de distribuição de desigualdade (HOLSTON, 2013).

O esquema de legalização das desigualdades vem desde a época da colonização do Brasil, perdurando até a modernidade, em que, de forma legal, a elite sempre encontra uma forma de não mais se misturar com os pobres.

A questão também se estrutura pela base de nossa noção tradicional de justiça igualitária, delineada por Rui Barbosa (1999, p. 26) na conhecida frase “a regra da igualdade não consiste senão em aquinohar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam”.

Sobre isto reflexionou Holston que:

A justiça de Rui Barbosa pode ser uma forma de compensar uma desigualdade dos não privilegiados legalizando o privilégio. Mas pode também compensar uma desigualdade do privilégio ao legalizar mais privilégios. Nos dois casos, reproduz o privilégio por todo o sistema social e legal. Além disso, é um conceito estático de justiça. Não contesta a desigualdade. Em vez disso, aceita a existência de desigualdades sociais como condições a priori tanto do privilegiado como do não privilegiado e os trata de forma diferente, distribuindo recursos de acordo com essas desigualdades. Assim, o sistema de justiça, em que a máxima de Barbosa é um padrão aceito como norma, reforça uma cidadania diferenciada: mantém uma sociedade de diferenças sociais organizando-a de acordo com privilégios e não privilégios legalizados (HOLSTON, 2013, p. 56).

Assim, o sistema brasileiro permite que a cidadania siga os moldes da desigualdade, em que os pobres se encontram sempre na posição de objeto de fala e não como falantes, fazendo com que a trama social se baseie quase que exclusivamente pelos objetivos das classes dominantes, que de certa forma articulam o papel que aqueles devem ocupar e, a cada avanço, novas formas de diferenciação serão criadas para deixá-los no status social que sempre ocuparam.

Assim, vale a reflexão de James Holston (2013, p. 41-42):

Devemos nos surpreender pelo fato de que as elites responderam às demandas por maior igualdade com novos esquemas de diferenciação? Hoje, as pessoas com “contas especiais” já não recebem um tratamento preferencial que as privilegia no espaço comum do banco: elas têm agora suas próprias seções, prédios inteiros, andares separados, ou alas repartidas na seção estabelecida só para elas. [...] Os bancos acrescentam a seus nomes uma marca de distinção – Itáú Personalité, Bradesco Prime, Santander Van Gogh e CityGold – para, mais do que nunca, criar a diferenciação do espaço urbano e de suas práticas de tratamento especial privilegiado. Nesses espaços, fortificados e interiorizados, os ricos já nem encontram mais os pobres no que poderia ser chamado de espaço público contestado. Sem dúvida, essa nova forma de privatização é um reconhecimento explícito da força das demandas contemporâneas por igualdade. Como resposta a esse sucesso, seu objetivo é sempre o mesmo: separar tanto quanto possível o entrincheirado do insurgente, de modo que um não mais encontre o outro no mesmo espaço, face a face, com qualquer necessidade de diálogo.

No entanto, para Holston (2013, p. 35), mesmo “os mais entrincheirados regimes de cidadania desigual podem ser desfeitos por movimentos de uma cidadania insurgente”, pois, “a cidadania insurgente desestabiliza os privilegiados”, reivindicando do Estado uma demanda socialmente reprimida.

A chamada insurgência “define um processo que é uma ação na contramão, uma contrapolítica, que desestabiliza o presente e o torna frágil, desfamiliarizando a coerência com que geralmente se apresenta” (HOLSTON, 2013, p. 62).

A cidadania insurgente é a cidadania ativa, conexas às práticas de emancipação, pleiteando o reconhecimento jurídico do Estado, “em um processo no qual as demandas são expostas por meio da reivindicação aberta e organizada das minorias ativas, cujos atores que se reúnem são os mais diversos” (KELLER, 2014, p. 11).

Contudo, para que se possa exercer a chamada cidadania insurgente de James Holston é extremamente necessária uma maior interação da população quanto aos processos decisórios do Estado e esse exercício melhor se efetiva no âmbito da cidade, espaço em que os homens discutem e lutam por suas necessidades. “É por meio de processos de decisão que permitam o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública que esta aumenta o grau de eficiência de sua atuação” (PEREZ, 2006, p. 163).

O cidadão participativo pode garantir a concreção de seus direitos e possui aparato para isso, eis que a participação é um princípio da Administração Pública consagrado pelo Direito Constitucional e Administrativo e, de um modo geral, compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.) (PEREZ, 2006, p. 163).

Assim, pensar numa cidade humana, num novo urbano, significa a superação da atual ordem econômica, social, jurídica, política e ideológica, a partir da participação de toda a sociedade brasileira, por meio da ampliação dos espaços de representação, do fortalecimento dos sindicatos e dos partidos autênticos (CARLOS, 2011, p. 33) e, por isso, a tomada de consciência – individual e coletiva – dos processos dialéticos de inclusão/exclusão próprios da sociedade competitiva é tão importante.

Pelo exposto, a Constituição Federal de 1988 consagrou em seu texto a cidadania como um princípio constitucional, dispondo a favor do cidadão mecanismos capazes de promover o seu exercício, reconhecendo as cidades como espaços de poder político do Estado, responsáveis pelo exercício dos direitos fundamentais e como sendo o espaço mais favorável para isso, onde o indivíduo pode exercer a sua capacidade de ser cidadão e intervir junto ao Poder Público local, em busca de melhorias para a sua comunidade, pelo que, tentaremos, por meio de revisão bibliográfica, fazer uma análise sobre os movimentos sociais e as experiências participativas no Brasil, após a redemocratização pela Constituição de 1988.

1.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A PARTICIPAÇÃO NA INSTITUIÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Com um processo de urbanização tardio e desordenado, o Brasil enfrenta inúmeros problemas urbanísticos que apontam para a miséria e pobreza de um grande percentual da população brasileira em um sistema de desigualdades sem fim.

Como exposto no capítulo anterior, a população brasileira vive uma espécie de cidadania diferenciada e que, a realidade dos brasileiros somente tem chances de ser modificada se a população exercer o seu papel de cidadão na modalidade ampliada, insurgente, amparada com todos os direitos impressos pela Constituição e legislação infralegal.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou o chamado Estado Democrático de Direito, instituindo a garantia da participação dos cidadãos nos processos decisórios do Estado, um grande avanço democrático para os brasileiros e, observou-se que é na cidade onde o cidadão tem maiores possibilidades de fazer valer esse direito, reivindicando suas necessidades e fazendo com que elas sejam atendidas.

Muito embora a maioria dos trabalhos acadêmicos date a origem da participação social pela edição da Constituição Federal de 1988, foi entre os anos 70 e 80 quando

ocorreram as experiências pioneiras e muito bem-sucedidas de participação popular institucionalizada (MARTES; ARAÚJO, 2016, p. 265).

Por isso, a necessidade de entender como se deram as lutas para a instituição das políticas urbanísticas, de melhorias de condição de vida nas cidades com a melhor organização do espaço urbano.

Dowbor (2016, p. 32) destaca que os graves problemas urbanísticos advieram do fato de que a população rural, no Brasil, diferentemente do que ocorreu nos países desenvolvidos, não foi atraída para a cidade devido à geração de empregos e sim, devido a inovações de monocultura, mecanização do serviço e ainda pelo fato de que o solo agrícola se tornou “reserva de valor que os proprietários não o utilizam e nem deixam usar”, fatores que fizeram com que o emprego no campo reduzisse drasticamente.

Assim, sem emprego e sem acesso a terra, a população rural “expulsa³” para a cidade, foi crescendo, então, sem qualquer planejamento, buscando os próprios meios para parcelar o solo habitável, aumentando significativamente o número de moradias que em sua grande maioria não possuíam infraestrutura adequada, ocasião em que começaram a aparecer problemas como a favelização, empobrecimento de parte da população, miséria e delinquência, em razão da má-distribuição de renda, da especulação imobiliária e da ausência de reforma agrária e urbana.

Essa situação é identificada pelos estudiosos como Crise Urbana ou Hiperurbanização, caracterizada pelo mau uso dos recursos naturais e pelo aumento da desigualdade social, visto que parte da população se desenvolveu física, econômica e socialmente, e outra, cresceu em condições mínimas de sobrevivência, em desatenção as necessidades básicas para uma vida digna, situação que se apresenta, no Brasil.

A sociedade, então, começou a se movimentar na tentativa de modificar essa situação, diante da necessidade de ordenação do espaço urbano e, conseqüentemente, uma vida melhor para toda a população, buscando a diminuição de problemas graves de habitação, saúde, mobilidade, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e demais necessidades do homem.

³ Este processo de expulsão é, hoje, agravado pelo impacto das novas tecnologias sobre a indústria e os serviços urbanos, que se veem obrigados a reduzir a mão de obra empregada, deixando para grande parte da população brasileira a alternativa da informalidade, dos serviços domésticos, de seguranças dos mais variados tipos e outras atividades em que se sabe cada vez menos quem está cuidando de quem. Apesar dos imensos avanços sociais dos últimos anos, o setor informal ainda representa quase 40% das ocupações nas cidades brasileiras (DOWBOR, 2016, p. 32).

Diga-se que os primeiros movimentos sociais de reivindicação e protestos contra esse cenário, apareceram no final dos anos 1970, sendo considerados à época como um novo ator político que atuava ao lado das classes trabalhadoras contra o painel de exclusão e pobreza instaurado e, esses movimentos atentaram contra a ditadura militar, desafiando o velho populismo e o autoritarismo, em favor de uma nova democracia. “Os movimentos se apresentavam como um ator social capaz de ampliar e renovar não apenas o conteúdo das demandas populares, mas também as formas de participação política” (MARTES; ARAÚJO, 2016, p. 265).

Importante compreender que movimentos sociais são instituições diferentes de participação social ou popular, contudo, Martes e Araújo bem explicam o tema, salientando que são duas formas de ação coletiva, embora tenham conceitos diferentes, presumindo-se que os movimentos sociais são atores-chave do processo de participação, passando seus representantes a ocupar um espaço de destaque nessas instâncias, legitimando e acentuando o seu caráter popular (2016, p. 267).

Muitos movimentos surgiram com a redemocratização pela Constituição de 1988, passando por um processo de crescente institucionalização e ganhando assento e representação formal nas instâncias de participação, já institucionalizadas, como conferências, conselhos, orçamentos participativos, fóruns e audiências públicas.

No âmbito urbanístico, os movimentos sociais urbanos, na luta por condições melhores de vida na cidade, uniram-se com a intenção de propagação de necessidade de planejamento urbano que visa à organização das regiões habilitadas a receber a ação do homem, buscando melhorar as necessidades da população da área, o bem-estar comum, no sentido de obter lazer, habitação, trabalho e circulação na comunidade, obedecendo aos princípios da função social da propriedade, legalidade, hierarquia, e igualdade.

Antes da Constituição de 1988, o planejamento urbano, no Brasil, não contava com a garantia da participação popular, resultando na ausência de uma democracia participativa, em que técnicos e especialistas elaboravam normas dissonantes do conjunto de fatores que influenciam e condicionam decisivamente a ocupação e a utilização dos espaços urbanos, com propostas de planos irrealis e ineficazes ao bom funcionamento da cidade.

A chegada dos modelos de planejamento urbano, com traços mais participativos e democráticos, ocorreu, especialmente, na década de 90, motivados pela força do Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU⁴, que foi composto inicialmente por movimentos

⁴ O MNRU foi o resultado da união de diversas entidades, organizações de ativistas de bairro, associações de moradores, acadêmicos, profissionais, movimentos populares que queriam aproveitar a oportunidade de

populares, associações de moradores, organizações não governamentais e sindicatos, além de ter, também, o apoio de engenheiros e arquitetos, trabalhando em diferentes aspectos do urbanismo com o propósito de atrelar a participação popular à politização dos problemas urbanos, com a difusão de processos participativos na elaboração de políticas públicas e ordenar uma legislação sobre a reforma urbana.

Movimentos como esse despertou maiores articulações de políticas públicas e um maior comprometimento com a democratização do planejamento urbano e gestão das cidades, passando a participação popular a ser elemento prioritário no planejamento das cidades (ABRANCHES, 2007, p. 44).

Os movimentos sociais urbanos são os grandes aceleradores da ampliação da participação social na gestão das cidades, eis que fundamentados na equidade de relacionamento, demandam diretamente um maior espaço de influência, onde possam exercer as mesmas prerrogativas de cidadania que não foram negadas a outros grupos sociais menos vulneráveis (AVELINO, 2016, p. 139).

O MNRU fez ascender no processo constituinte um maior reconhecimento sobre o tema da política urbana, absorvendo a demanda participativa e fazendo com que a Constituição de 1988 dedicasse um capítulo específico para tratar da questão urbana, fundamentada nos capítulos 182 e 183. Após a promulgação da Constituição de 1988, o MNRU transformou-se no Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, continuando o debate sobre as características organizacionais da sociedade civil na luta legislativa pela reforma urbana.

Com a necessidade de se regulamentar o capítulo da política urbana por lei específica, foram propostos 16 projetos de Lei, destacando-se dentre eles o projeto nº 181, proposto pelo falecido senador Pompeu de Souza, em 28 de junho de 1989, e que, nas palavras de Bassul (2010, p. 81), objetivava conter a indevida e artificial valorização imobiliária que dificulta o acesso dos menos abastados à habitação e, ainda, onera o poder público que fica obrigado a intervir na maioria das vezes para tentar sanar o problema.

Apesar de no projeto conter parte das propostas do FNRU como: “o direito coletivo à cidade, a coordenação do processo de ocupação da terra urbana, a função social da propriedade, a taxaço progressiva da propriedade urbana e a demanda de Planos Diretores Municipais nas cidades com mais de vinte mil habitantes”, as propostas de Pompeu de Souza

participar na construção de emendas populares a serem encaminhadas à Assembleia Constituinte, estas emendas foram parcialmente aproveitadas na constituição de 1988, reduzidas aos artigos 182 e 183 que tratam dos planos diretores municipais e da lei de usucapião (ABRANCHES, 2007, p. 43).

ficavam muito aquém das propostas feitas pelo FNRU e que, além disso, o seu projeto de lei previa uma versão bastante restritiva da participação popular, tornando-o, portanto, altamente polêmico, porque os setores conservadores não concordavam com a reinserção de parte da agenda do movimento da reforma urbana por já ter sido tratada anteriormente e, os setores da sociedade civil, em especial o FNRU, também não concordavam com algumas das formulações propostas, em especial, com a diluição das formas democráticas de gestão urbana das cidades (AVRITZER, 2010, p. 209).

Esse foi o grande embate entre os envolvidos, e demonstra a importância da atuação do FNRU, que teve como desafio a reinserção da participação democrática na versão final do projeto de lei de Pompeu de Souza, que dentre todos os projetos se destacou, mas, como já dito pelo pesquisador Avritzer, restringia este aspecto. O autor conta que após a intervenção do FNRU sobre essa questão, uma nova emenda ao projeto de lei foi aprovada, para requerer audiências públicas na elaboração de Planos Diretores Municipais, ficando assim, a agenda participativa da sociedade civil concentrada na parte final do processo, para ratificar, por meio de audiências públicas, as propostas dos Planos Diretores apresentadas pelas administrações locais, o que virou o ponto central da agenda democratizante do movimento pela reforma urbana no Brasil (AVRITZER, 2010, p. 211).

Os envolvidos, pela proposta e objetivos do projeto, se dividiram em duas posições, em que, de um lado estavam os opositores ao Estatuto da Cidade, as entidades representativas do empresariado urbano, construção civil, mercado imobiliário, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política e, de outro lado, os apoiadores do Estatuto da Cidade, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana, cobrando a sua aprovação pelo Congresso Nacional (BASSUL, 2010, p. 81).

O Projeto foi aprovado no Senado um ano depois de sua proposição e enviado à Câmara dos Deputados, onde foi denominado PL 5.788/90, mas, somente após 13 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, em delongas disputas, é que se transformou na Lei 10.257, editada em 10 de julho de 2001 e autodenominada Estatuto da Cidade.

Contudo, mesmo que a edição do Estatuto da Cidade tenha levado uma década para acontecer, o seu texto não está desatualizado, “pelo contrário, é uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades, mediante a aplicação das diretrizes e instrumentos da política urbana” (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 11).

O Estatuto da Cidade é um conjunto normativo intermediário entre o capítulo de política urbana previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e a atuação interventora e disciplinadora do poder público local (Município ou Distrito Federal), responsável por instituir aplicabilidade às normas constitucionais de cunho urbanístico, especialmente, quanto aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, sendo definido pelo artigo 182 da Carta Magna como a lei de diretrizes gerais que possibilita ao município implementar a sua política de desenvolvimento urbano, no exercício de sua competência urbanística e, ainda, impondo a participação da sociedade como elemento obrigatório na elaboração das referidas normas.

A referida lei infraconstitucional, oferece para as cidades um conjunto inovador de diretrizes e de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de pressupor uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

Corroboram Saule Júnior e Rolnik (2001, p. 11):

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades.

Diga-se que o Estatuto da Cidade pode ser denominado como instrumento para as cidades que sonham em crescer com justiça e beleza, definindo o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, ainda, com o equilíbrio ambiental.

A aplicação dos instrumentos que visam à realização da função social da cidade e da propriedade, previstos no Estatuto da Cidade, significa o combate à apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade, e é o objetivo central da Política de Desenvolvimento Urbano – PNDU (2004, p. 55).

A Lei em questão define que diretrizes o Poder Público deve seguir, para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial presente nas cidades, oferecendo métodos para que haja a promoção da reforma urbana, promovendo às cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

O Estatuto da Cidade veio disciplinar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da

propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental”, elencando, para sua garantia, diretrizes gerais⁵ da política urbana, que

⁵ 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 às 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;

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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

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;

h) a exposição da população a riscos de desastres (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – 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;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013).

XVIII – tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015).

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados (Incluído pela Lei nº 13.699, de 2018).

estão expressas no seu Capítulo I, ressaltando a garantia do direito às cidades sustentáveis, no sentido de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (políticos, civis, econômicos, culturais, sociais e ambientais); a gestão democrática da cidade, que é a base para o desenvolvimento sustentável das cidades, devido aos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular; a ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, levando-se em consideração as reais condições das diferentes partes da cidade e a ocupação adequada que elas podem receber; a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, tratando de uma necessária proteção ao direito de moradia à população, evitando a segregação socioespacial e o favelamento.

O referido ordenamento apresenta, em seu Capítulo II, instrumentos para imposição da política urbana, capazes de assegurar o atendimento da função social pela propriedade urbana⁶. Dentre os instrumentos essenciais da política urbana, destacam-se o

⁶ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009);

plano diretor, o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos e para fins de urbanização.

O Plano Diretor é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e se destaca pela necessidade de prover a participação popular em todas as fases do seu processo tanto de elaboração como de atualização. Esse instrumento, por fazer parte do objeto desta pesquisa, será posteriormente melhor aprofundado.

O parcelamento e edificação compulsórios são considerados para Mukai (2004, p. 45) como “obrigações de fazer”, determinadas em lei municipal específica, expresso no Estatuto da Cidade em seu artigo 5º, que podem ser impostas aos proprietários de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, os quais serão notificados pelo Poder Público para cumpri-las, devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

O IPTU progressivo no tempo será aplicado sobre a propriedade predial e territorial urbana, quando o proprietário descumprir o parcelamento ou a utilização compulsórios, em razão de seu direito de propriedade, podendo o Poder Público aplicar nesse caso, alíquotas progressivas no tempo do IPTU, pelo prazo de cinco anos consecutivos, conforme impresso no artigo 7º, da Lei 10.257/01.

A desapropriação para fins de reforma urbana é considerada a punição mais grave prevista pelo Estatuto da Cidade, observada pelo artigo 8º, da Lei 10.257/01, sendo aplicada quando o proprietário ao descumprir sua obrigação de parcelamento e utilização compulsórios e, ainda, inadimplir o pagamento do IPTU progressivo, no tempo depois de cinco anos, a Administração Municipal procederá para a desapropriação do imóvel. Observa-se que mesmo neste caso, a desapropriação exige uma indenização, prevista no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal, podendo ser paga por meio de títulos da dívida pública. Além disso, conforme o disposto no artigo 42, da Lei 10.257/01, a Administração Municipal ainda poderá desapropriar áreas urbanas subutilizadas.

A desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública, de entidade de grau inferior para superior) para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor, sendo, neste caso, com pagamento em títulos da dívida pública municipal (MEIRELLES, 2006, p. 427).

u) legitimação de posse (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

A Lei 10.257/01, também, prevê outros instrumentos urbanísticos como a usucapião especial de imóvel urbano e a outorga onerosa do direito de construir que para Mukai (2004, p. 45) “é o instituto mais revolucionário instituído pelo Estatuto da Cidade”.

A usucapião especial de imóvel urbano tem previsão no artigo 9º, da Lei 10.257/01, e estabelece que a pessoa que possuir uma área de até 250 m² para própria moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, com a condição de não possuir em seu nome outro imóvel urbano ou rural.

O regulamento também inova, ao dispor em seu artigo 26 sobre o estudo de impacto de vizinhança (EIV), em que a Lei municipal definirá os empreendimentos e atividade privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração deste estudo, para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Como podemos notar, o Estatuto da Cidade adveio da necessidade de se planejar a vida em sociedade, visando à construção de uma política de desenvolvimento urbano capaz de enfrentar e tentar reduzir problemas como a expansão desordenada das cidades, vazios urbanos, formação de preços e especulação do mercado imobiliário, déficit habitacional, desigualdade social, dentre outros.

Dentre as suas diretrizes e objetivos destaca-se a ideia da participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre o destino da cidade, assegurando o diálogo entre a sociedade e o Estado na tomada de decisões sobre os anseios da cidade.

O Estatuto da Cidade teve a proposta inédita de agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, inserindo-se em um contexto de barreira à imobilidade e à inércia, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazos à disposição de todo cidadão brasileiro. Aliando a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades, o Estatuto opõe-se à destruição do ambiente e ao aviltamento do homem, o que representa um imenso desafio para o País e suas instituições (WOLFF, 2003, p. 9).

A instituição da gestão democrática se ampara no capítulo I, inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, disponibilizando para a população a possibilidade de participar sobre a definição das tutelas jurídico-políticas municipais relativas ao aspecto orçamentário-financeiro e ao planejamento urbano (SANTIN; MARANGON, 2008, p. 99) e, no capítulo IV do Estatuto da Cidade, em que elenca instrumentos de gestão democrática.

O sentido do capítulo IV do Estatuto da Cidade é garantir a participação, não apenas como princípio, mas como diretriz de “operação” (BUCCI, 2002, p. 336). da nova

ordem jurídico-urbanística. A gestão democrática “é, de todos os elementos trazidos pelo Estatuto da Cidade, aquele que pode determinar, de fato, uma alteração significativa do estado de coisas que hoje se vive nas nossas cidades” (BUCCI, 2002, p. 340).

Devido as peculiaridades de cada município brasileiro, a edição da presente lei não é suficiente para efetuar a plena ordenação no espaço urbano, “devendo para tanto, haver participação da coletividade local, tal como prevê o instituto, embora represente um grande avanço legislativo em matéria urbanística, tendo em vista o desenvolvimento acelerado, e por vezes articulado do espaço urbano nacional” (MEDAUAR, 2004, p. 36).

O caminho, portanto, para a plena realização da gestão democrática, é a única garantia de que os instrumentos de política urbana, trazidos pelo Estatuto da Cidade, sejam capazes de promover o direito à cidade para todos, ou seja, é somente por intermédio da colaboração e intervenção do cidadão na gestão pública que as políticas urbanas terão sua eficácia plena ou chegarão perto da plenitude (BUCCI, 2002, p. 322-341).

Desta forma, como o objetivo desta pesquisa é avaliar a materialização da agenda da participação no arranjo institucional do desenvolvimento urbano, passamos a perceber o planejamento urbano e como seus instrumentos são importantes para a materialização da participação cidadã.

1.3 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A MATERIALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA URBANA PELO PLANO DIRETOR

O Planejamento Urbano visa à organização das regiões habilitadas a receber a ação do homem, buscando melhorar as necessidades da população da área, visando o bem-estar comum, no sentido de obter lazer, habitação, trabalho e circulação na comunidade, obedecendo aos princípios da função social da propriedade, legalidade, hierarquia, e igualdade.

Para que uma área habitável atenda as necessidades da população, deve-se planejar todo o local, ou seja, observar a natureza da ocupação e sua finalidade, estudar a geografia local atentando para a questão ambiental, buscando boas condições de vida para as pessoas que habitarão o local, unificando os interesses da coletividade com os dos particulares, visando o desenvolvimento econômico e social.

Sem o devido estudo da área surge o problema da Crise Urbana, advinda do crescimento desordenado das cidades, sem qualquer preocupação com a divisão do território,

com loteamentos dispersos, vazios urbanos, centros industriais junto dos residenciais, gerando um verdadeiro caos e desconforto para a população.

Sendo assim, é, portanto, perceptível a importância do planejamento urbano para a sociedade, tornando-se o objeto precípua do Direito Urbanístico, elemento essencial para a promoção da paz na comunidade, objetivando um desenvolvimento saudável.

O instituto do Direito Urbanístico é um ramo do Direito Público criado com a finalidade de disciplinar os espaços habitáveis pelo homem, sejam eles urbanos ou rurais, preocupado em atender as necessidades de habitação, trabalho, lazer e circulação na comunidade, ou seja, atendendo à função social da propriedade.

Mukai (2002, p. 16) apresenta que “o urbanismo é concebido em termos funcionais e racionais, com uma preocupação básica humana, isto é, com valores espirituais, visando o homem no contexto urbano e a melhoria das suas condições de vida”.

Este ramo do direito aponta as diretrizes básicas para se alcançar um planejamento urbano adequado:

O conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entenda-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação (MEIRELLES, 2008, p. 522).

Sendo assim, podemos concluir que o Direito Urbanístico é um conjunto de normas que finalizam a organização do solo buscando proporcionar melhores condições de vida às pessoas na cidade, instituindo as diretrizes básicas para o planejamento urbano adequado.

Este instituto interpreta e sistematiza as normas e os princípios que disciplinam o espaço urbano sendo, portanto, peça fundamental dentro das cidades, visando uma melhor organização dos espaços habitáveis, protegendo o ambiente em prol da sociedade, buscando atender a função social da propriedade, e os demais princípios atinentes ao bem-estar coletivo.

O Direito Urbanístico aponta as diretrizes básicas para se alcançar um planejamento urbano adequado:

O conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entenda-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação (MEIRELLES, 2006, p. 511).

No processo de elaboração do planejamento urbano devem prevalecer o princípio da publicidade e a participação popular, obedecendo às normas estabelecidas pelo artigo 40, § 4º, da Lei 10.257/01 (BRASIL, 2001), que regulamenta o Estatuto da Cidade.

Atualmente, o planejamento urbano dispõe de normas técnicas e jurídicas, sendo estas de conduta social, objetivando a segurança das regras técnicas e aquelas são destinadas à disciplina, buscando a organização da comunidade, através da correta utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos.

Dessa maneira, o objetivo do planejamento urbano é desenvolver uma melhor qualidade de vida aos habitantes de uma comunidade, seja na cidade ou no campo.

Diga-se que planejamento é um método de aplicação de regras, contínuo e permanente, que tem a finalidade de resolver os problemas que afetam a sociedade de determinada área, através de um estudo preventivo das consequências consideradas desagradáveis trazidas pelo mau uso e ocupação do solo, devendo integrar e abranger toda a área em questão, envolvendo os aspectos econômicos, sociais e físico territoriais desta.

O planejamento urbano, assim, se encontra inserido como sendo um dos domínios de intervenção mais importantes, “com os planos diretores sendo os instrumentos que, de forma mais detalhada, definem as regras de uso, ocupação e transformação dos solos urbano e rural” (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 323).

De acordo com os estudiosos, somente através do planejamento urbano que:

a sociedade consegue passar de um paradigma assente na decisão de pretensões individuais (continuidade e manutenção de interesses privados) para um modelo de conformação jurídico-pública das variadas pretensões existentes, tendo em consideração interesses públicos e privados (de interessados, por exemplo, no acesso à moradia e na regularização fundiária) (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 323).

Nesse sentido, “o planejamento das cidades está condicionado a um olhar sobre as mazelas das cidades brasileiras, considerados os padrões adotados nos planejamentos anteriores que acabaram por agudizar ainda mais os problemas socioeconômicos da população brasileira” (PONTES; FARIA, 2012, p. 91).

Para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Planejamento Urbano assumiu uma importância ímpar para os anos de 2005 e 2006, quando o Estatuto da Cidade obrigou a elaboração ou revisão do Plano Diretor Participativo nos municípios com população acima de 20 mil habitantes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 55).

O Plano Diretor se destaca como um importante instrumento de planejamento urbano, sendo considerado pelo Estatuto da Cidade como o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana e, ainda, nos termos do artigo 182⁷ da Constituição Federal, é elemento obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, e o Estatuto da Cidade reforçou esta previsão e, ainda, criou novas obrigatoriedades, em que a sua não obediência acarreta a responsabilidade do prefeito por improbidade administrativa.

Assim, o Estatuto da Cidade determinou em seu artigo 41 que:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I - com mais de vinte mil habitantes;
II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4.º do art. 182 da Constituição Federal;
IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Plano Diretor aborda principalmente a política de desenvolvimento urbano do município e, portanto, deve conter em seu texto “as diretrizes gerais, consubstanciada em princípios, fundamentos e objetivos do desenvolvimento dos municípios e determinar instrumentos para que a função social da cidade e da propriedade seja cumprida de forma bastante objetiva” e, pelo disposto no artigo 182 da Constituição Federal, o papel principal do Plano Diretor é determinar o conteúdo da função social da cidade (PONTES; FARIA, 2012, p. 95).

Assim, um dos principais papéis do Plano Diretor é traçar instrumentos para que as funções sociais da cidade e da propriedade se cumpram, visto que a função social é uma limitação ao direito de propriedade, e devido a isso ela deve atender ao bem comum e não ao particular.

Importante entender que nos primórdios a propriedade era um bem comum de todos, de cunho coletivo, que caminhou para um conceito majoritário de direito individual e absoluto, porém, hodiernamente, embora assegurada individualmente, deve atender a sua função social (TAVARES 2006, p. 150). As primeiras constituições a disporem sobre o princípio da função social da propriedade foram a Constituição do México, de 1917, e a Constituição Alemã de Weimar, de 1919.

⁷ 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.

Assim, nos conta Vaz:

Em princípio, a Constituição de 1919 garante a propriedade privada, cujos limites e conteúdo são atribuídos às leis ordinárias. [...] A estas limitações de natureza negativa, por assim dizer, segue-se uma disposição de cunho positivo, ao afirmar o texto que a propriedade deve, não apenas beneficiar seu titular, mas constituir, ao mesmo tempo, um serviço para o mais alto interesse comum (VAZ, 1992, p. 112-113).

Destarte, a inserção desta função passou por alguns percalços, em que o aspecto social tão almejado muitas vezes era confundido com os interesses do Estado. Segundo Stolleis (2011, p. 01-02), “se uma sociedade busca funcionar harmoniosamente, uma autoridade se faz necessária”, pelo que se entende ser este o grande percalço, devido a que esta autoridade sempre se levaria para o lado do “soberano”. O mesmo autor retrata que “o Estado abstrato tornou-se a materialização política entre a soberania do Monarca e a soberania do Povo”, um fator importante para a garantia da liberdade, em que os juízes “estavam limitados a decidir apenas pelo Direito, mas eram independentes” (STOLLEIS, 2011, p. 15).

Ele ainda explica que mesmo com esse aparato, “antes da metade do século, a Justiça ainda era encarada como uma ideia dissidente” e que “a Justiça cível providenciava a proteção contra intervenções arbitrárias na liberdade e na propriedade” (STOLLEIS, 2011, p. 15).

Segundo Rolnik (2015, p. 197), a igualdade para os liberais é “aquela que todos devem ter perante a lei de serem proprietários e de transferirem suas propriedades através do contrato”.

A Autora, ainda, arremata que para o pensamento liberal, “a liberdade é função da propriedade, um governo responsável pela liberdade de seus cidadãos deve garantir a propriedade como uma de suas principais obrigações” e que “propriedade, direito e cidadania se entrelaçam” (ROLNIK, 2015, p. 197).

A função social da propriedade é um princípio, essencial do Direito Urbanístico, auxiliar do planejamento urbano ideal, para a garantia do bem-estar comum, visando o uso correto do solo, a dignidade humana e a liberdade individual.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, na 1ª Conferência das Cidades, assim definiu a função social da propriedade:

A propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos (de inclusão social) e a implantação combinada com os instrumentos do Estatuto da Cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 77).

Concomitante é a previsão do artigo 39, caput e § 2º, da Lei 10.257/01, que trata deste princípio no Estatuto da Cidade:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as 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.

[...]

§ 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: [...].

Deste modo, “a propriedade não é um direito subjetivo do proprietário, mas a função social do detentor da riqueza. Assim sendo, deve ele gerir a coisa, tendo em vista o seu melhor rendimento e no interesse de todos” (HARADA, 2006, p. 5).

Dá-se, então, a importância do Plano Diretor para estabelecer diretrizes que tratam das funções sociais da cidade e da propriedade para tentar se estabelecer melhor uma certa igualdade e justiça aos moradores da cidade.

No entanto, no atual governo, a política de desenvolvimento urbano e suas diretrizes e instrumentos vêm sofrendo algumas ameaças das quais trataremos ao longo do texto e, dentre elas vale destacar uma proposta de emenda à constituição que está em andamento e que visa alterar estas disposições acerca das funções da propriedade, o que afetaria a função social da cidade e, conseqüentemente, todo o planejamento urbano.

A PEC 80/2019 visa alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural.

Pela proposta, o artigo 182 teria seu parágrafo segundo, quinto e sexto alterados, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 182. [...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I- parcelamento ou edificação adequados;

II- aproveitamento compatível com sua finalidade;

III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

[...]

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana (BRASIL, 2019).

Estudiosos criticam a proposta no sentido de que ela configura um ataque frontal à Política Urbana brasileira justamente no que ela tem de mais avançado que é atrelar o exercício do direito de propriedade imobiliária urbana ao cumprimento de uma função social definida e monitorada pelo Poder Público. (ALFONSIN, 2019)

A Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, Betânia Alfonsin, entende e atenta para que caso a proposta seja aprovada:

retirar-se-á toda a força dada pelo constituinte originário, deixando ao arbítrio do proprietário decidir como quer cumprir a função social da propriedade, permitindo que seja feita uma escolha entre obedecer às regras do plano diretor, ou respeitar o meio ambiente, ou preservar o patrimônio histórico. Dessa forma, a PEC opera como se a observância do princípio da legalidade fosse opcional. Sendo assim, a propriedade deve exercer, portanto uma função socioambiental, como limitação ao seu direito sobre a propriedade, eis que sustentavelmente deve estar em harmonia com o objetivo comum. Deve-se prevalecer o bem maior que é o da coletividade sobre o particular. O descumprimento da função socioambiental é uma violação da norma maior, ou seja, de um princípio constitucional (ALFONSIN, 2019, on-line).

Pelo texto, realmente entende-se que a proposta de emenda constitucional nº 80/2019 é uma afronta à função social da propriedade e que estamos na iminência de sofrer um retrocesso urbanístico, bastante preocupante.

A importância da função social e de sua determinação no planejamento municipal é que ela modifica o conteúdo do direito de propriedade na medida em que faz incidir sobre este um dos princípios fundamentais da constituição que é a dignidade da pessoa humana.

A função social da propriedade revela uma nova dimensão do direito privado, no momento em que se passa a vigorar a limitação positiva de um direito que podia ser considerado como absoluto, mas, contudo se amolda, hodiernamente, aos ditames principiológicos da Dignidade Humana e a Justiça Social (ARAÚJO; ARAÚJO, 2017). Pelo que, é necessário lutar para a manutenção destes institutos e que eles continuem inseridos no Plano Diretor dos municípios.

Ainda, sobre o conteúdo do Plano Diretor, o artigo 42, do Estatuto da Cidade, dispõe que:

Art. 42. O Plano Diretor deve conter no mínimo:

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

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei⁸;

III - sistema de acompanhamento e controle.

Considera-se que este instrumento é uma alternativa para as cidades que enfrentam a expansão horizontal ilimitada, avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental. Tem como fundamentos a promoção do bom desenvolvimento do Município, tendo como escopo orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

Os artigos referidos no inciso II, do artigo 42, determinam que os planos diretores deverão definir no mínimo os parâmetros, localização e forma de utilização dos instrumentos referentes ao direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir.

O Plano Diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global, constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definido dos objetivos de cada Municipalidade e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade de Administração e dos Administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (MEIRELLES, 2006, p. 538-539).

Assim, sua finalidade é atender as necessidades da sociedade no âmbito da cidade, seguindo diretrizes básicas de planejamento urbano para que haja um uso adequado do solo, onde se preserve a função social da cidade e da propriedade, representado pelos anseios dos cidadãos aparados pela obrigatoriedade da participação popular, juntamente com a Administração Municipal. Ele vem organizar a cidade, proteger o direito dos cidadãos sobre ela, aplicar medidas de prevenção contra irregularidades privadas, melhorar o desenvolvimento da cidade, a distribuição de renda, trazer o conforto para a população, garantir a moradia digna, o saneamento básico, a iluminação pública, a educação e o transporte público com abrangência em todos os bairros da cidade.

Portanto, os planos diretores passaram a:

⁸ Os artigos referidos no inciso II, do artigo 42, determinam que os planos diretores deverão definir no mínimo os parâmetros, localização e forma de utilização dos instrumentos referentes ao direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir (PONTES; FARIA, 2012, p. 95).

objetivar questões que possibilitam a efetivação das políticas públicas e a definição de função social da propriedade. Nesse sentido, são definidos parâmetros e limites ao uso dos bens. O tratamento dos planos diretores das grandes e médias cidades brasileiras busca também, além de tratar do desenvolvimento das cidades, diminuir a desigualdade social instalada por processos contínuos de exclusão socioterritorial (PONTES; FARIA, 2012, p. 91).

O ponto que se destaca é que, de acordo com as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos, sociais e culturais durante todo o seu processo de elaboração e, ainda, na sua revisão, tornando-se um espaço de debate entre os cidadãos para definição de proposições.

A constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no Município, é condição essencial para os objetivos da política urbana serem atingidos, através da aplicação do plano diretor, uma vez que o processo de formulação e execução das políticas públicas, o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são matérias vinculantes para a execução do plano diretor (SAULE JUNIOR, 2001, p. 118).

A preocupação com a inserção de instrumentos garantidores da gestão democrática e a exigência de participação popular em todas as fases do processo de elaboração do plano diretor no âmbito do Poder Público Municipal, expressa o princípio da soberania popular e oferece uma forma de se fortalecer a democracia participativa.

A previsão de necessária participação ampliada da sociedade na elaboração e atualização do Plano Diretor “importa para efetiva apropriação do processo de planejamento urbano do município por todos os munícipes, principalmente daqueles grupos historicamente afastados dos processos decisórios do município” (PONTES; FARIA, 2012, p. 83).

Diga-se, portanto, que o Estatuto da Cidade lançou um grande desafio ao regulamentar o Plano Diretor Participativo, pois, incorporou o que há de mais vibrante e vivo no desenvolvimento da democracia ao inserir a participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios (SAULE JUNIOR, 2001, p. 118).

A ausência de participação, direta ou indireta, da sociedade na definição das políticas e no acompanhamento e escrutínio da sua aplicação e na avaliação dos resultados representa uma clara violação de direitos e um flagrante desequilíbrio no sistema de relações entre o Estado e os cidadãos (FADIGAS, 2015, p. 13).

Isso porque, como bem observa José Afonso da Silva (2008, p. 90), “o planejamento não é mais um processo que dependa da vontade dos governantes é uma imposição constitucional e legal”.

Assim, o Plano Diretor deve ser:

uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura (MEIRELLES, 2006, p. 538-539).

O que explica a disposição do parágrafo 3º, do artigo 40, do Estatuto da Cidade, que determina que a “lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. Devida atenção se dá a este dispositivo visto que o descumprimento desta obrigação também acarreta a responsabilidade do prefeito por improbidade administrativa.

É cediço que a sociedade é mutável, que seus anseios se modificam a cada momento e, portanto, “o Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo” para acompanhar as necessidades da sociedade. Ainda, “na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local”, conduzindo e ordenando o crescimento da cidade, disciplinando e controlando as atividades urbanísticas em benefício do bem-estar social (MEIRELLES, 2006, p. 538-539).

Desta forma, o Plano Diretor é uma importante ferramenta para as cidades que enfrentam a expansão horizontal ilimitada, avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, pois, aponta diretrizes básicas de planejamento urbano para organização da cidade, com o adequado uso e ocupação do solo, medidas de prevenção contra irregularidades privadas, medidas para o desenvolvimento sustentável com melhor distribuição de renda, moradia digna, educação, transporte e redução da criminalidade.

Devem constar do texto do Plano Diretor “parâmetros gerais de desenvolvimento, crescimento, uso e ocupação do solo na cidade, assim como, a definição das principais políticas públicas e os meios de sua concretização”, agindo conjuntamente com a Lei Orgânica do Município (PONTES; FARIA, 2012, p. 93).

Constitui-se, portanto, um complexo de normas legais e diretrizes técnicas que objetivam o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, almejado pela comunidade local, o que se expressa pela obrigatoriedade da participação popular na sua formulação. Ele é a manifestação mais latente da gestão democrática da cidade, que se coaduna com o princípio da soberania popular, previsto no art. 1º, parágrafo único, da CF/88. Ele deve abranger todo o Município, reconhecendo a integralidade do território, observando as peculiaridades de cada região da cidade. O solo urbano deve ser, para tanto, pensado como uma zona intermitente de conflitos,

porque a cidade é um campo de contradições, onde cada indivíduo busca o seu bem estar, e não o da comunidade, e o planejamento urbano se torna essencial no sentido de mudar esse pensamento do homem, planejando a cidade para que ela fique de acordo com as necessidades de todos.

O Plano Diretor se caracteriza como sendo a ferramenta central do planejamento das cidades no Brasil, promovendo o diálogo entre os aspectos físico-territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais da cidade, com o escopo de distribuir os riscos e benefícios da urbanização, visando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar da população, induzindo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Todos os apontamentos e questões que devem ser elencados e tratados pelo Plano Diretor espelham a preocupação com que o legislador abordou o tema, diante da dimensão coletiva das cidades, determinando uma “submissão da propriedade privada e pública a uma determinação do cumprimento de sua função social, no sentido de fazer valer a cidadania, a dignidade da pessoa humana”, oportunizando meios a “construção de uma sociedade livre e, ao mesmo tempo, mais justa e solidária, com vistas à erradicação da pobreza e à redução drástica das desigualdades econômicas e sociais, conforme determina o artigo 3.º da Constituição Federal” (PONTES; FARIA, 2012, p. 96).

No entanto, para que haja eficácia na aplicação deste planejamento urbano é necessária à conscientização da população, pois, um particular deverá se desfazer de alguns direitos para que todos sejam beneficiados. Isto gera um entrave na hora da aplicação das normas técnicas, pelo fato de ser o homem um ser de “natureza egoísta”, capaz de pensar apenas em si mesmo, atrapalhando o bom desenvolvimento das relações na cidade. Podemos observar isto quanto à distribuição de renda, as divisões de classes sociais, que separam a população.

É de fundamental importância que o cidadão conheça o que está previsto nas políticas que o afetam, saber quem foram os atores que as estabeleceram e de que forma foram estabelecidas e, ainda, como estão sendo implementadas. Relevante também saber quais os espaços participativos que estão à sua disposição e compreender como poderá agir em participação (REIS; LEAL, 2008, p. 2308).

Assim, para a efetividade do princípio participativo, é necessário a atuação ativa da sociedade na gestão administrativa, em uma ação conjunta, englobando o trinômio participação, eficiência e legitimidade (PEREZ, 2006, p. 4).

Esse pensamento quer dizer que, por meio da participação cidadã, atuando nos processos decisórios junto à Administração Pública, aqueles se tornam mais eficientes para o

bem comum e legítimos na medida em que tiveram para sua aprovação a intervenção da sociedade.

Podemos então perceber que somente por meio dos processos participativos é que será possível conceber “uma cidade constituída não apenas para maximizar a reprodução do capital, mas também feita por – e para os – cidadãos” (BALBIM, 2016, p. 130).

Contudo, importante compreender os instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade para o processo participativo no Plano Diretor.

2 O PROCESSO PARTICIPATIVO NO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é um instrumento da política de desenvolvimento urbano que determina diretrizes para o ordenamento urbano das cidades e se destaca por envolver, tanto em seu processo de construção, quanto de revisão, a necessária participação do cidadão, proporcionando a interação entre sociedade e Estado, com a indicação de propostas de melhorias para a cidade em prol de toda a população.

2.1 O PROCESSO PARTICIPATIVO NO PLANO DIRETOR E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Dentre os instrumentos de planejamento urbano municipal que invocam a participação popular na sua deliberação e ratificação, destacamos o Plano Diretor Participativo que vem regulamentado pelo artigo 182, §1º da Constituição Federal de 1988.

Ao longo do texto podemos perceber que, no Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, o poder governamental se descentralizou, aumentando a autonomia e independência das gestões locais, reforçando que o plano diretor é o instrumento principal do planejamento urbano, e preconizando a gestão democrática em todas as suas etapas (OLIVEIRA et al., 2015, p. 5).

A participação trás para os cidadãos a condição de pertencimento da comunidade política da cidade e é, portanto, “decisiva para o fortalecimento e a consolidação das instituições democráticas, possibilitando à população o direito de se articular e se integrar à gestão política” (OLIVEIRA et al., 2015, p. 7).

Em um Estado democrático, “o processo de decisão política do Estado é legitimado por uma participação popular efetiva, informada e pluralista. Quanto maior o nível de envolvimento da sociedade nos espaços públicos e no processo decisório, maior o grau de democracia e participação cidadã” (HERINGER; SILVEIRA; COELHO, 2020, p. 195).

Como mencionado no capítulo anterior, esse dispositivo institui que o Plano Diretor deve ser executado pelo Poder Público Municipal e, como já dito anteriormente, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e deve, obrigatoriamente, contar com a participação popular em todas as fases do seu processo de elaboração e, também, na sua atualização.

A sua importância é característica, pois por meio do planejamento participativo a população poderá compartilhar a responsabilidade nas decisões e, ainda, ter garantido o direito de se manifestar sobre as grandes questões de sua cidade (PONTES; FARIA, 2012, p. 96).

O artigo 43, previsto no capítulo IV do Estatuto da Cidade, indica quatro instrumentos para garantir a gestão democrática, que são exigidos para que os planos diretores tenham efetiva participação popular e eficácia na sua implementação, quais sejam: os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, pelo que se passa a analisar cada um destes instrumentos.

2.1.1 Órgãos Colegiados de Política Urbana, nos Níveis Nacional, Estadual e Municipal

Os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, mais conhecidos como Conselhos, se encontram no inciso I, do artigo 43, do Estatuto da Cidade.

No âmbito Municipal temos os chamados “conselhos de desenvolvimento urbano”, que se caracterizam como sendo o local por excelência da formulação da política urbana com a participação direta dos cidadãos e habitantes (BUCCI, 2002, p. 341).

Os conselhos de desenvolvimento urbano terão obrigatoriamente que ser criados ou adaptados a servir de espaços de interlocução política e administrativa entre o governo do Município e a sociedade civil, de modo a respeitar o disposto nos artigos 29, XII da Constituição Federal de 1988, e o *caput* do artigo 43, do Estatuto da Cidade. Deverão ainda ser criados por lei municipal, contendo a previsão de seus membros, a duração dos mandatos, a forma de eleição ou indicação dos participantes, suas atribuições e a definição de seu papel como consultivo ou deliberativo e, a sua composição deve ser equilibrada entre membros do Poder Público e membros da sociedade civil (BUCCI, 2002, p. 341-342).

O conselho é de extrema relevância por promover este espaço de ligação entre o poder público e a sociedade, com papel deliberativo e consultivo sobre os anseios da cidade.

O Estatuto da Cidade também regulamenta a criação de conselhos estaduais e de um conselho nacional, que interajam entre si para trocar experiências e buscar esforços, a fim de traçar diretrizes comuns para a solução de problemas urbanísticos em cada esfera, respeitando-se as competências de cada um (BUCCI, 2002, p. 345).

Cumprir destacar que, em 2004, foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), por meio do Decreto no 5.031, e reformulado pelo Decreto no 5.790 de 2006, um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva com o objetivo de estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O ConCidades integrava a estrutura do Ministério das Cidades, hoje extinto, passando a integrar a pasta do Ministério do Desenvolvimento Regional e representou a materialização de um importante instrumento de gestão democrática por viabilizar o debate em torno da política urbana de forma continuada, proporcionando que os atores sociais participem do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo extinto Ministério das Cidades (CONSELHO DAS CIDADES, 2014).

O Ministério das Cidades era o responsável por articular a implementação da política urbana com os Estados e Municípios, dentre outras questões. Possuía o papel de promover a capacitação técnica de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas integradas, por meio de programas como o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC) e a elaboração de material formativo (ANTÃO, 2019).

O Conselho das Cidades era, portanto, um órgão de extrema importância, eis que por meio de suas resoluções é que se concretizavam a constituição e estruturação dos conselhos municipais de política urbana no país (SILVA; VICENTIN, 2017, p. 11).

Cumprir mencionar que, em 11 de abril de 2019, o executivo editou ainda o Decreto nº 9.759, implicando na extinção, de forma genérica, de conselhos, comitês e comissões de âmbito federal, que possuam presença significativa da sociedade civil em sua participação, o que ocorreria até 28 de junho de 2019.

O Decreto, portanto, representa grande afronta à democracia, diminuindo os espaços de participação direta da sociedade, seja na formulação, elaboração e fiscalização de cumprimentos das políticas públicas do país, o que fez com que o advogado Eugênio Aragão, pelo Partido dos Trabalhadores, propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121, sustentando que o decreto presidencial suprime conselhos instituídos por lei, usurpando, portanto, a competência legislativa, afirmando, ainda, que a regulamentação da matéria, que envolve a criação e extinção de órgãos da administração pública, é reservada a lei em sentido formal, devendo ser aprovada, portanto, no Congresso Nacional, requerendo a concessão da medida liminar e, no mérito, a procedência da ação para declarar inconstitucionais os dispositivos atacados na ação.

Em 13 de junho de 2019, o plenário do STF deferiu parcialmente a medida cautelar requerida, suspendendo a eficácia do artigo 1º, parágrafo 2º, do Decreto 9.759/2019,

para afastar, até o exame definitivo da ADI, a possibilidade de ter-se a extinção por ato unilateralmente editado pelo chefe do Executivo Nacional de colegiado, destacando-se o Voto do Ministro Edson Fachin, quando diz que não enxerga como medida razoável e democrática a extinção de um número inestimável de colegiados que operam dentro da estrutura governamental e que fomentam a participação social nos assuntos de interesse de toda a população (STF, 2019, p. 44).

Com isso, presume-se que o ConCidades e demais conselhos sofrem grande ameaça de extinção e, foi pensando nas referidas inconstitucionalidades e ataques à democracia advindas do referido decreto que o Deputado Paulo Pimenta (PT-RS), líder do Partido dos Trabalhadores, juntamente com outros parlamentares, apresentaram o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 113/19, visando suspender o decreto nº 9.759, sob a alegação de que a extinção dos colegiados afeta o controle social das políticas públicas e prejudica a defesa dos direitos da população, o que já foi aprovado. Junto ao PDL 113/19 tramitam mais outros 12 PDLs com a mesma proposta (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

A ADI 6121 e o Projeto de Decreto Legislativo 113/19, até o presente momento, estão sob avaliação e julgamento.

No entanto, considera-se que a extinção dos Conselhos, Comitês e Comissões que possuem expressiva participação popular seria um retrocesso social que deve ser combatido e que vai contra toda a Instituição Democrática Constitucional, sendo tema de extrema preocupação. Deve-se pensar que estes espaços de participação conquistados após muitas lutas não podem ser reduzidos.

Sobre esta ação do Poder Executivo, com a edição do Decreto 9.759/19, bem explica Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho (2018, p. 114) ao dispor sobre o pensamento econômico capitalista, que faz com que a economia deixe de ser pensada como a ciência sobre como se podem satisfazer as necessidades materiais da comunidade a partir dos recursos disponíveis, para tornar-se a ciência que descreve os mecanismos de interação competitiva entre os agentes econômicos empenhados exclusivamente na realização de seus próprios interesses.

Contudo, esclarecidas as questões sobre o inciso I, do artigo 43, passemos à análise do inciso II, que dispõe sobre os “debates, audiências e consultas públicas”.

2.1.2 Debates, Audiências e Consultas Públicas

Estes instrumentos ganham destaque por proporcionar a concretização de princípios constitucionais que se relacionam com institutos participativos, evidenciando o da prestação de informações de interesse geral, que encontra previsão tanto no artigo 5º, XXXIII como no artigo 37, pelo princípio da publicidade; os princípios do devido processo legal (artigo 5º, LIV, CF) e o da ampla defesa (artigo 5º, LV, CF); e, o controle por via de ação popular (artigo 5º, LXXIII, CF).

Aqui, alerta Silva (2006, p. 9), para uma via em que os cidadãos devem se tornar corresponsáveis pelas políticas públicas urbanas, explicando que devemos “conjugarmos os debates, audiências e consultas públicas a todo um processo de formação e de acesso à informação”, eis que, “investir em participação é possibilitar o exercício da autonomia, na independência do pensar e do agir”.

A ampliação das formas de participação popular é o novo papel do processo administrativo, conferindo “maior destaque aos atributos substanciais dos atos administrativos relacionados à atividade urbanística, nomeadamente motivação e finalidade” e, os debates, audiências e consultas públicas se destacam por apresentarem caráter pedagógico ao proporcionarem à população a oportunidade de participar dos atos públicos, criando, assim, uma conscientização e educação acerca das diretrizes e políticas públicas da sua cidade (BUCCI, 2002, p. 346).

Os debates nos permitem avaliar qual é o entendimento da população sobre determinada situação/medida, buscando o seu aprimoramento diante das necessidades coletadas. As audiências públicas demandam a intervenção de uma parcela maior da sociedade que é capaz de deliberar pela construção das políticas municipais em favor do todo. E, as consultas públicas, operam para que o Poder Público tenha uma melhor compreensão de como aquela sociedade visualiza determinada medida e o que se espera dela, quais seriam as propostas apresentadas.

As consultas públicas e as audiências públicas, também possuem previsão na Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9784/1999), nos artigos 31⁹ e 32¹⁰, respectivamente, e,

⁹ Artigo 31: Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

¹⁰ § 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

concomitantemente, são complementadas pelos artigos 33¹¹ e 35¹², porém, aqui possuem caráter facultativo, ou seja, em sua previsão legislativa, não obrigam a abertura de consultas públicas e ou audiências públicas, apenas permitem a abertura, gerando uma reflexão importante para o direito urbanístico, eis que pelas normas do Estatuto da Cidade e Constituição Federal, com o princípio da gestão democrática, estes instrumentos são garantidos, a fim de se respaldar democraticamente os atos públicos de cunho urbanístico, o que levou Maria Paula Dallari Bucci (2002) a analisar os efeitos da realização ou não das audiências e consultas públicas de forma a garantir a participação popular na gestão dos atos públicos.

Em sua análise, a autora entendeu que as audiências e consultas públicas, por meio destes dispositivos da lei de Processo Administrativo, possuem caráter permissivo e, portanto, cabe a cada Município, observado a sua competência, regulamentar as questões de desenvolvimento urbano, fixando as hipóteses de obrigatoriedade destes instrumentos, ressaltando que, para não se negar a eficácia do artigo 43, II do Estatuto da Cidade, “tais hipóteses devem ser abrangentes, compreendendo todo ato urbanístico que possa gerar consequências sobre direitos individuais, coletivos ou difusos dos habitantes da cidade” (BUCCI, 2002, p. 347).

Considera-se que, nas situações que venham ou possam gerar efeitos danosos ao meio ambiente ou à segurança da população, pelo disposto no artigo 2º, XIII¹³ do Estatuto da Cidade, a audiência pública é requisito necessário, sob pena de nulidade, caso este não seja observado (BUCCI, 2002, p. 347).

Importante observar que, mesmo diante da facultatividade prevista nos dispositivos da Lei de Processo Administrativo, quanto à obrigação de realização de debates, audiências e consultas públicas, percebe-se ser um evento necessário, a fim de manter as

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

¹⁰ Artigo 32: Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

¹¹ Artigo 33: Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

¹² Artigo 35: Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

¹³ Artigo 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:

[...]

XIII- audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; [...].

disposições legais de participação advindas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a redemocratização do Estado, garantindo aos cidadãos que possam participar da tomada de decisões afetas ao desenvolvimento da cidade.

Para tanto, o sistema jurídico prevê que a audiência pública é uma forma de legitimar os atos administrativos, configurando-se como um instrumento de apoio ao processo decisório governamental, dada, portanto, à sua necessidade de aplicabilidade pelo sistema, mesmo que em sua disposição legal seja um instrumento apenas permissivo, mas, necessário, alegando que “a audiência pública é o instrumento de participação direta do povo nos negócios do Estado” (SIQUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 11).

Ao expor-se o conteúdo de determinada política pública aos interessados e ouvir as suas intensões e necessidades, legitima-se e influencia a decisão administrativa provocando, ainda, a transparência das ações governamentais (SIQUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 11), elementos importantíssimos para garantia do Estado Democrático de Direito e princípios a ele inerentes.

O princípio da gestão democrática delinea pela obrigatoriedade da realização de audiências públicas sobre qualquer matéria que verse acerca de políticas públicas e de direitos fundamentais da pessoa humana, mesmo que seus efeitos não sejam vinculantes, sendo uma condição de validade para estes processos, em que as situações expostas pelos interessados devem ser consideradas pelo órgão decisor, constituindo a sua motivação para a decisão. Com o Estado Democrático de Direito e ampliação da utilização de instrumentos de participação popular direta em políticas públicas urbanísticas “a Administração se rendeu à dialogicidade” resultando em uma expressiva participação da sociedade sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano.

Sobre a vinculatividade dos efeitos a serem atribuídos às audiências públicas e às posições nela produzidas, Maria Paula Dallari Bucci destaca ser esta uma das questões mais complexas deste mecanismo e que ainda não possui consolidação na doutrina processual administrativista, mas, considera que “sem a vinculatividade perderiam grande parte de seu sentido”, passando a ter apenas um papel figurativo (2002, p. 348).

Assim, e, com base na disposição do artigo 1º, da Constituição Federal e pelo princípio democrático imposto entende-se que, mesmo com a disposição da facultatividade, prevista na Lei de Processo Administrativo, mantêm-se a posição pela obrigatoriedade dos instrumentos previstos no inciso II, do artigo 43, com efeitos vinculantes, a fim de se limitar o poder da administração pública e promover a democracia.

Ainda sobre o tema, importante trazer à baila a observação feita por Maria Paula Dallari Bucci quanto ao disposto no parágrafo 5º, do artigo 40, do Estatuto da Cidade, que foi vetado e que previa “É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no §4º”.

No ponto, a autora explica que o veto ao parágrafo 5º não faz o menor sentido, devido a que a exigência da realização de audiência pública para o plano diretor é uma norma geral de aplicação do princípio democrático consagrado no artigo 1º da Constituição Federal, faltando, portanto, base jurídica para o veto (BUCCI, 2002, p. 348).

Ao seu olhar, o referido veto “esvaziou a hipótese mais importante de participação popular prevista no Estatuto da Cidade que é exatamente o processo de elaboração do plano diretor” com a previsão da “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BUCCI, 2002, p. 347-348).

Contudo, o veto, apesar de esvaziar o ponto mais importante do Estatuto da Cidade, “não fere a autonomia municipal, nem invade matéria de processo legislativo municipal, uma vez que o processo de discussão e aprovação do plano diretor permanece sujeito à disciplina própria, estabelecida pelo Poder Legislativo em cada Município”, sendo, portanto, inconstitucional (BUCCI, 2002, p. 348).

Assim, é correto e sadio que na instituição ou atualização dos planos diretores municipais devam ser realizados debates, audiências e consultas públicas, a fim de se evitar possíveis anulações de atos pelo descumprimento do preceito Constitucional da participação cidadã.

2.1.3 Conferências sobre Assuntos de Interesse Urbano

Continuando os mecanismos de gestão democrática, no inciso III, do artigo 43 do Estatuto da Cidade se encontram as conferências sobre assuntos de interesse urbano que, embora não possuam expressa previsão constitucional no âmbito urbanístico, vem demonstrando grande eficácia pela promoção da participação de vários setores nos processos de desenvolvimento urbano, entendendo que “as conferências devem ser vistas mais como foros para a formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas, do que propriamente como um expediente legal vinculante” (BUCCI, 2002, p. 349).

As conferências de assuntos urbanos se lançaram como espaços inovadores para debates ampliados acerca da realidade das cidades, buscando novas possibilidades diante da necessidade de uma nova intervenção urbana em todos os aspectos (SILVA, 2006, p. 10).

Isso porque, as conferências se tornaram um espaço de intersecção com o poder público, um meio de comunicação em que a população, em todos os seus setores, tem a oportunidade de colocar seus problemas e necessidades, debatendo o que é melhor para a cidade e, positivamente, os governos que possuem maior comprometimento com as posições democráticas tenderão, portanto, a se utilizar destes meios como espaços de avaliação dos rumos políticos diante das colocações da sociedade (BUCCI, 2002, p. 349).

Estes mecanismos se apresentam, portanto, como método inclusivo participativo e, se utilizado com proselitismo, sem a burocratização do espaço de diálogo, pode ser considerado um método positivo de participação cidadã.

2.1.4 Iniciativa Popular de Projeto de Leis e de Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano

A iniciativa popular veio inicialmente tratada pela Constituição Federal de 1988, regida em seu artigo 61, §2º¹⁴, contudo, alguns obstáculos são encontrados na referida norma para que este instituto seja eficaz, em que Silva (2006, p. 11) indica, como sendo um deles, o quórum exigido para o seu exercício.

No entanto, o Estatuto da Cidade tratou de reaver este instrumento, consagrando-o no inciso IV, do artigo 43, com vistas a projeto de leis e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Essa disposição proporciona que “a própria sociedade pode, diante da inércia do Legislativo local, propor a apreciação de projetos que tenham por objeto a formalização destes instrumentos” (SILVA, 2006, p. 12), caracterizando, portanto, um grande avanço na participação.

Importante lembrar que, pelo fato de a maioria das matérias previstas no Estatuto da Cidade depender de aprovação em lei e, ainda, de previsão no plano diretor, a iniciativa popular, portanto, poderá propor textos de lei em diversas modalidades de intervenções

¹⁴ Artigo 61:

[...]

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

urbanísticas, desde que a matéria não seja reservada à iniciativa do Poder Executivo (BUCCI, 2002, p. 350).

A iniciativa popular de leis e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, portanto, é inovadora e democrática, proporcionando à população o poder de interferir nas proposições urbanas. Contudo, a grande preocupação sobre este instituto é acerca de sua efetividade, que dependerá de como o Poder Legislativo Municipal irá regulamentá-la, eis que “sem recursos e suporte técnico adequado dificilmente os projetos urbanísticos mais arrojados sairão do papel” (BUCCI, 2002, p. 350).

Corroborando Silva (2006, p. 12) e, ainda alerta para outros riscos de ineficácia referentes à eleição dos critérios para desenvolvimento desta iniciativa, como a questão do quórum estabelecido, como já dito anteriormente, visualizando que esta é a primeira grande barreira a prática democrática deste mecanismo.

Contudo, verifica-se que os instrumentos de gestão democrática tratados pelo Estatuto da Cidade, são importantes espaços participativos destinados a cunhar efetividade aos projetos urbanísticos, por favorecerem a organização popular em busca de melhores condições de vida para os habitantes da cidade e, o Plano Diretor que se destaca dentre os instrumentos de política de desenvolvimento e expansão urbana por em seus processos de elaboração e atualização, e por ser obrigatória a utilização destes mecanismos. Em seus processos de elaboração e fiscalização devem, necessariamente, contar com a presença de um Conselho da Cidade, que conterà membros de todos os setores, como: técnicos e especialistas, funcionários públicos, autoridades, representantes dos bairros, dentre outros, além disso, deverão ocorrer audiências públicas para se discutir as necessidades da população e Consultas Públicas em busca de propostas de melhoria para os assuntos que devem ser tratados pelo Plano, fatores que tornam o Plano Diretor um instrumento de altíssima importância democrática que favorece a cidadania ativa.

2.2 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEJAMENTO URBANO EM CONTEXTOS COMPARADOS: UMA ANÁLISE ENTRE BRASIL E PORTUGAL

Como podemos perceber, a participação na ordenação do território no Brasil está amplamente amparada pela legislação vigente, mas, embora o nosso sistema legislativo seja farto quanto a esta questão, a implementação das políticas voltadas ao ambiente urbano, geralmente, não ocorre da forma como prevista, seja pela discricionariedade da Administração, seja pela falta de interesse do próprio cidadão, o que torna os planos na maioria das vezes ineficientes.

Apesar dos avanços observados nas práticas do planejamento urbano, especialmente pelo caráter politizado desta proposta, a participação popular ainda não recebeu a devida atenção (ABRANCHES, 2007, p. 44). “O poder legal do executivo federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre seu aspecto central, que é o controle sobre uso e ocupação do solo, é muito pequeno” (MARICATO 2014, p. 53).

Para Ermínia Maricato (2014, p. 54) as cidades brasileiras estão como estão não por falta de planos e leis, mas por interesses políticos e problemas culturais, apontando para o “analfabetismo urbanístico¹⁵”.

Antônia Jesuíta de Lima corrobora com Ermínia Maricato apontando que o grande problema da participação no Brasil é a questão cultural e educacional em que “boa parte da população está desvinculada de associações, que atuam de forma efetiva na busca por direitos e acaba distanciada do que realmente acontece” (LIMA, 2012, p. 363). Outro ponto é a falta de qualificação técnica dos representantes da sociedade civil no trato com a máquina estatal, o que pode comprometer a autonomia e a qualidade da sua participação levando a um “desequilíbrio de poder que gera a reprodução de mecanismos de dominação e exclusão em espaços que, pelo menos em tese, deveriam ser democráticos” (LIMA, 2012, p. 367). Ainda, em muitas realidades locais, existem “pouca ou nenhuma vontade política dos gestores de difundirem o sentido do Plano Diretor e efetivarem a participação da sociedade na sua discussão” (LIMA, 2012, p. 374).

Além da velha recorrência às práticas conservadoras e tecnicistas, observa-se a dificuldade de se aceitar a inclusão dos distintos segmentos da sociedade nos debates e decisões sobre a cidade, ficando a elaboração dos Planos Diretores, a despeito das prescrições constitucionais, restrita a poucos, notadamente técnicos e especialistas, assumindo, assim, a participação um caráter meramente figurativo (LIMA, 2012, p. 374).

Contudo, Lima (2012, p. 367) considera que as disposições participativas aumentam a responsabilidade dos governos com os negócios públicos, sendo, portanto, um fator positivo e, mesmo diante dos problemas destacados “é inegável o avanço democrático representado pela introdução de meios que viabilizam a participação da gestão pública e contribuem para elevar a crítica e manter o controle social sobre as ações dos governantes”.

O Brasil é um Estado Federal, que define a sua organização através da existência federativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sendo interessante

¹⁵ Ermínia Maricato trata “o analfabetismo urbanístico”, como a desinformação da sociedade sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal, a alienação sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil, fatores que prejudicam a sustentabilidade da cidade (MARICATO, 2014, p. 54).

comparar como ocorre a instituição da participação no ordenamento urbano com outro país de formato diferente de Estado, pelo que se escolheu Portugal, Estado Unitário, que pressupõe na sua organização democrática a existência de poderes locais, as chamadas autarquias locais, representadas pelos Municípios e Freguesias.

Na comunidade Europeia, a participação popular, assim como no Brasil, é um dos pré-requisitos à legitimação da decisão pública.

A Comissão das Comunidades Europeias, que representa e defende os interesses da União Europeia, atua como o motor do sistema institucional comunitário, promovendo diálogos com os cidadãos e permitindo que eles participem opinando sobre as políticas europeias, seja propondo alterações a políticas já existentes ou, ainda, propondo novas políticas acerca dos anseios da sociedade.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa garante aos cidadãos o direito à informação e à participação nas decisões administrativas (PORTUGAL, 2005).

O artigo 2º, da Lei Maior Portuguesa, assim dispõe:

Artigo 2.º (Estado de direito democrático) A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

Ainda, em seu artigo 9º, letras “b” e “c”:

Artigo 9.º (Tarefas fundamentais do Estado)

[...]

- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;

A participação também vem garantida em seu artigo 48º, previsto no capítulo II, que trata dos Direitos, liberdades e garantias de participação política:

Artigo 48.º (Participação na vida pública)

1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.
2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

Quanto à participação no planeamento urbano, a Constituição Portuguesa dispôs em seu artigo 65º (habitação e urbanismo), item 5, que “é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território”.

Desta forma, fazendo uma breve comparação com o direito brasileiro, é de se constatar que os instrumentos de participação no planeamento urbano em Portugal são de natureza mais procedimental ou formal por estarem inseridos em procedimentos administrativos, do que organizatória que incluiria a participação na definição de estratégias e decisões de planeamento (OLIVEIRA et al., 2015, p. 17-18). A participação se infere apenas na sugestão e apresentação de propostas.

Ainda, a instituição da participação na República Portuguesa nos instrumentos urbanísticos também vem reforçada na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31 de 30 de maio de 2014, revista e atualizada em 16 de agosto de 2017 pela Lei nº 74) dispondo em seu artigo 3º os princípios gerais, destacando-se na letra e, o Princípio da Subsidiariedade, “simplificando e coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública, com vista a aproximar o nível decisório ao cidadão;” e, na letra g “participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais;”.

Ainda, no artigo 6º, 2, a e b do Decreto-Lei nº 74/2017, importante e precisa é a indicação do direito à participação e do acesso à informação:

2. Todos gozam dos direitos de intervir e participar nos procedimentos administrativos relativos ao solo, ordenamento do território e urbanismo, nomeadamente:

- a) O direito de participação efetiva nos procedimentos com incidência na ocupação, uso e transformação dos solos através da apresentação de propostas, sugestões e reclamações, bem como o direito a obter uma resposta fundamentada da administração nos termos da lei;
- b) O direito de acesso à informação de que as entidades públicas disponham e aos documentos que integram os procedimentos referidos na alínea anterior.

A fim de garantir a concretização deste direito, o artigo 8º, 2, b, do Decreto-Lei nº 74/2017, imputa ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais o dever de “garantir a igualdade e transparência no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres relacionados com o solo, designadamente, através do direito de participação e do direito à informação dos cidadãos”.

Esta Lei de Bases do Ordenamento do Território e de Urbanismo de Portugal além de considerar a participação como princípio fundamental na área urbanística conciliou e contratualizou este instituto entre interesses públicos e privados, operacionalizando em seu artigo 49º que:

Artigo 49º. Informação e participação. O procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos territoriais assegura aos particulares as garantias gerais que a lei lhes confere, nomeadamente, a informação e os meios de participação pública efetiva, bem como o direito de apresentação de observações e sugestões à entidade responsável pela sua elaboração e de consulta do respetivo processo, nos termos da lei.

Neste ponto, importante perceber que o legislador pretendeu garantir a participação de uma forma bastante ampliada, abrangendo tanto a participação em procedimentos públicos que já estão em curso com a proposição de sugestões e, bem como, a participação na busca de novas proposições por meio de largos debates em busca de soluções responsáveis e aplicáveis para todos os interessados na busca de melhorias para a sociedade (OLIVEIRA et al., 2015, p. 18).

A participação sugerida por estes largos debates é o que se chama de “Concertação que é uma forma qualificada de participação, em que se exige que o diálogo se alargue à busca de soluções compromissórias e reciprocamente aceitáveis para todos os interessados” (OLIVEIRA et al., 2015, p. 18).

Importante ainda mencionar, que o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT define algumas das principais regras sobre o planejamento e ordenamento do território de Portugal e reforça em seu texto a participação dos cidadãos nas fases de elaboração dos planos municipais.

Atualmente, o RJIGT institui a previsão da participação na elaboração e aprovação de planos municipais, pelo disposto no Decreto-Lei nº 80, de 14 de maio de 2015, tanto no artigo 67^{o16}, quanto no artigo 76^{o17} do RJIGT, retornando-se assim, a necessidade de

¹⁶ Artigo 67.º

Acompanhamento, concertação e participação:

1. A elaboração dos programas intermunicipais é acompanhada por uma comissão consultiva, aplicando-se ao acompanhamento, à concertação e à discussão pública destes programas, as disposições relativas ao plano diretor municipal, com as necessárias adaptações.

2. No âmbito do parecer final da comissão consultiva, a comissão de coordenação e desenvolvimento regional pronuncia-se, obrigatoriamente, sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes, a articulação e a coerência da proposta com os objetivos, os princípios e as regras aplicáveis no território em causa, definidos por quaisquer outros programas e planos territoriais eficazes.

3. O acompanhamento dos programas intermunicipais é assegurado mediante o recurso à plataforma colaborativa de gestão territorial (RJIGT, 2015).

¹⁷ Artigo 76.º

sua apreciação no acompanhamento, concertação e discussão pública dos programas intermunicipais e, também, na elaboração dos planos municipais.

Para melhor entendimento, é importante compreender que a participação cidadã na república portuguesa acontece em duas fases, se dividindo em participação preventiva e participação sucessiva ou formal, em que na primeira a Administração decide pela elaboração da proposta de plano e, na segunda, é quando ocorre o período de discussão pública da proposta de plano (BAZOLLI; DELGADO, 2015, p. 427).

Assim, pelo exposto, podemos perceber que, em matéria de ordenamento do território, a participação do cidadão em Portugal, como no Brasil, é amplamente garantida na legislação portuguesa.

Bazolli e Delgado (2015, p. 431) observaram que, no Brasil, a participação no planejamento urbano é pautada pelo Estatuto da Cidade e, em Portugal, a participação é fundada no Regulamento Jurídico do Ordenamento do Território. Além disso, perceberam semelhanças tanto na elaboração como na revisão dos planos diretores municipais em ambos os países, apresentando diferenças apenas na forma da efetivação da participação popular, eis que, no Brasil, o debate acontece integralmente nas audiências públicas e, em Portugal o período de discussão também ocorre via internet de modo on-line.

Interessante a sistemática apresentada pelos autores Bazolli e Delgado retratando a legalidade da participação, no Brasil e em Portugal:

Elaboração:

1 - A elaboração de planos municipais é determinada por deliberação da câmara municipal, a qual estabelece os prazos de elaboração e o período de participação, sendo publicada no Diário da República e divulgada através da comunicação social, da plataforma colaborativa de gestão territorial e no sítio na Internet da câmara municipal.

2 - A deliberação que determina a elaboração do plano diretor municipal deve assentar na estratégia de desenvolvimento local, a qual define as orientações estratégicas da implementação e da gestão estruturada dos processos de desenvolvimento e de competitividade do município.

3 - Compete à câmara municipal a definição da oportunidade e dos termos de referência dos planos municipais, sem prejuízo da posterior intervenção de outras entidades públicas ou particulares.

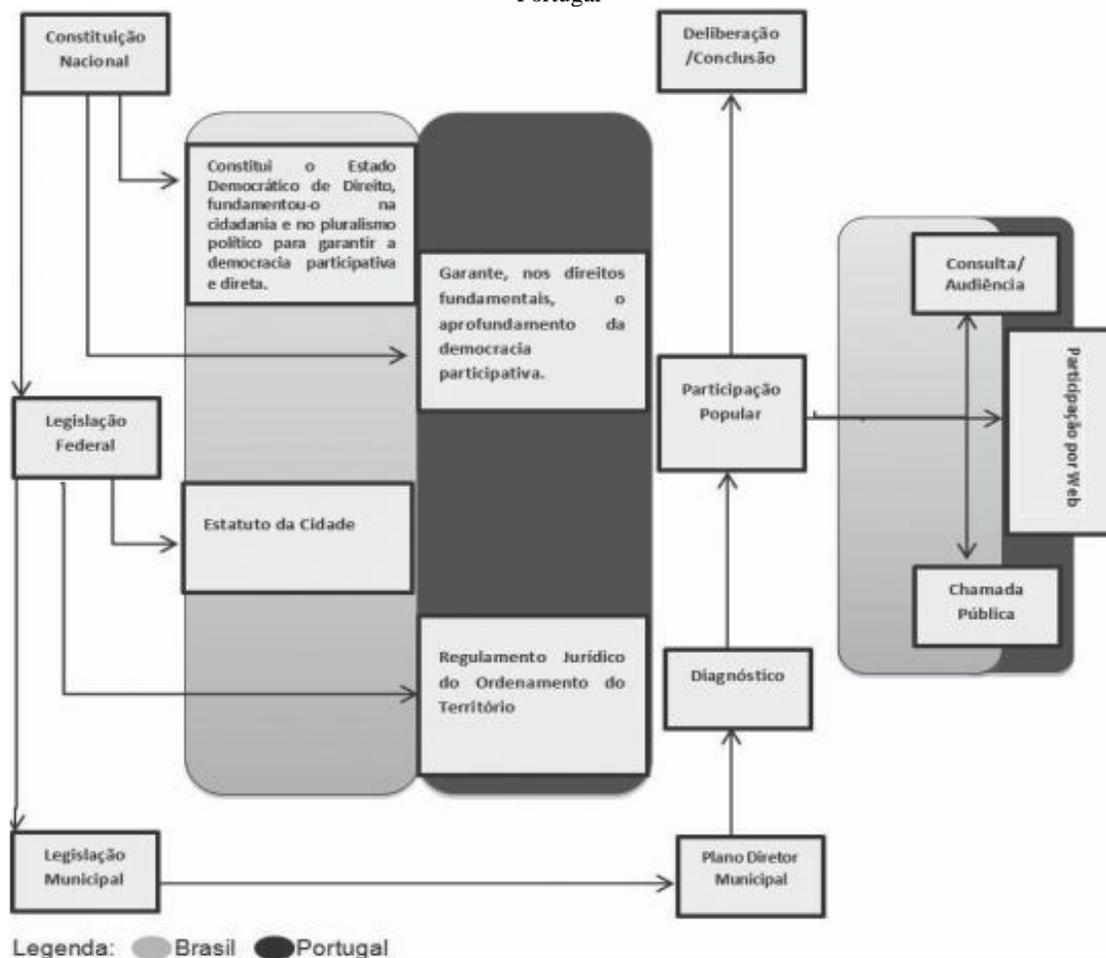
4 - A elaboração de planos municipais obriga a identificar e a ponderar os programas, os planos e os projetos, com incidência na área em causa, considerando os que já existam e os que se encontrem em preparação, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

5 - A elaboração dos planos municipais pode decorrer em paralelo com a elaboração de programas que incidam sobre a mesma área territorial, aplicando-se com as necessárias adaptações o procedimento previsto no presente capítulo.

6 - O prazo de elaboração dos planos municipais pode ser prorrogado, por uma única vez, por um período máximo igual ao previamente estabelecido.

7 - O não cumprimento dos prazos estabelecidos determina a caducidade do procedimento.

Figura 1 – Análise Comparada da Participação Popular em Planos de Ordenamento do Território no Brasil e em Portugal



Fonte: BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecília Maria Neves. 2015, p. 431¹⁸.

No entanto, mesmo com a premissa da participação, observa-se que esta não ocorre de forma efetiva. Oliveira et al. (2015, p. 9-10), em estudo direcionado à participação no urbanismo em Portugal, conferiram que, assim como no Brasil, “a promoção efetiva da inclusão popular na tomada de decisões a respeito do planejamento e da formulação e implementação das medidas dele resultantes” em Portugal, ainda é um desafio.

¹⁸ ANÁLISE COMPARADA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: estudo empírico brasileiro e português. Revista Políticas Públicas, São Luís, vol. 19, n. 2, p. 423-434, jul/dez de 2015. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/4319>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

Mesmo no plano nacional, ainda que haja relevantes comitês consultivos que contam com a participação de representantes da sociedade civil (como sucede com o Conselho Econômico e Social e com o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável), a participação de entidades privadas tem vindo a ser excluída da discussão dos problemas estratégicos relacionados com a ocupação do território, como o demonstra a composição do Conselho de Concertação Territorial, recentemente criado e apenas composto por entidades públicas estaduais e infraestaduais (Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5 de março) (OLIVEIRA; LOPES; COLENCI; SOUZA, 2015, p. 19).

Geraldi (2013, p. 148) sintetiza que, em Portugal, os procedimentos de participação são definidos pelo próprio Estado Unitário e uniformizados para todos os instrumentos, cabendo aos interessados, o direito à informação e à participação, mas, a vinculação das observações e sugestões com o plano não é compulsória, eis que a Administração Pública pode justificar sua decisão e não levar em consideração as propostas oferecidas para a versão final do plano.

Assim, em Portugal, um dos problemas encontrados para a não institucionalização da efetiva participação é a arbitrariedade da Administração Pública, mesmo ante a gama legislativa acerca da participação.

Outro ponto que se observa pelos estudos dos pesquisadores, como um dos grandes problemas da não institucionalização da participação na gestão Administrativa, advém da educação.

Já no Brasil, destaca Juliano Geraldi que, por ser um Estado Federado, o papel do município acaba sendo bastante complexo devido à sobrecarga de competências que possui e os repasses fiscais recebidos, o que, enfraquece a autonomia municipal e diminui as possibilidades de concretização de seus objetivos. No caso do repasse de recursos da União e dos Estados aos Municípios para elaborar o Plano Diretor, observa-se que os entes maiores definem a metodologia que deve ser utilizada em contrapartida ao financiamento dado (GERALDI, 2013, p. 153).

As contingências do contexto brasileiro, onde não é garantida aos Municípios a capacidade material de elaborar seus instrumentos, acaba por reportar um controle indireto dos níveis mais altos da federação sobre a atuação municipal, principalmente no momento das transferências orçamentárias (GERALDI, 2013, p. 155).

Observa-se que os métodos tradicionais de participação popular entre Brasil e Portugal são bastante semelhantes, mas, a sociedade civil, a mais interessada no processo de ordenamento urbano, não está sendo chamada a participar efetivamente para construção dos

planos urbanos, mas sim a assistir à comunicação das propostas em formato quase definitivo (BAZOLLI; DELGADO, 2015, p. 431).

Geraldi (2013, p. 155) explica que tanto em Portugal como no Brasil “não existe uma transferência direta do poder decisório para a sociedade, sendo que todos os institutos dependem da validação ou não pelo Estado, apresentando-se majoritariamente na forma consultiva aos indivíduos e grupos sociais”.

Ele ainda reporta que nos dois países “o Estado centraliza-se como a entidade responsável por estabelecer a coerência geral entre os diversos grupos sociais” (GERALDI, 2013, p. 155), destacando que, isso acontece no Brasil, mesmo com a disposição de que a participação deve estar relacionada em todo o processo de intervenção.

Nota-se, portanto, uma necessidade de mudança cultural, de interesse, de conscientização pela própria população, tanto no Brasil, como em Portugal, quanto ao desenvolvimento de um maior interesse de participar, para que as premissas instituídas pelo planejamento urbano sejam voltadas em benefício da sociedade, por meio de políticas públicas pensadas em diálogo entre a sociedade e a Administração Pública.

Uma diferença encontrada no processo participativo de Portugal, que não se utiliza no Brasil, é a participação via web na formulação de propostas para o ordenamento do território. Em Portugal, no período de discussão no processo de ordenamento do território, além de consulta/audiência e chamada pública de forma presencial também ocorre via internet de modo on-line.

Entende-se, hodiernamente, que diante da era digital em que nos encontramos, este método de participação deveria também ser aplicado nos processos de elaboração e atualização dos planejamentos urbanos, na tentativa de ampliar a participação popular nestes momentos que são de extrema importância para se definir o futuro da cidade e qual cidade a sociedade quer ter.

O Brasil já possui canais de participação on-line, destacando-se o portal “E-Cidadania” que dá espaço para que o internauta cidadão participe de debates e audiências públicas e, ainda, proponha uma nova lei, o que se considera um grande avanço, haja vista que a maior parte da população atualmente tem acesso à internet.

De acordo com a última Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros, realizada em 2019, o Brasil conta com 134 milhões de usuários de internet, correspondendo 74% da população (COMITÊ GESTOR, 2019).

Assim, diante da porcentagem da população que tem acesso à internet, entende-se que a promoção da participação cidadã, no Brasil, de forma on-line para a indicação de

propostas para o planejamento urbano, poderia abranger um número muito maior com muito mais contribuições, podendo chegar à efetividade deste direito.

Este modo participativo poderia abranger, inclusive, a possibilidade de os cidadãos fiscalizarem as ações e procedimentos de implementação dos instrumentos de planejamento urbano, fazendo com que os seus dispositivos saíssem do papel e atingissem os seus objetivos, sanando a sua considerada ineficácia.

Assim, para melhor perceber como se dá a participação do cidadão na gestão pública do ordenamento urbano e, considerando que nas grandes cidades e metrópoles a sua instituição é um pouco mais difundida e ampliada, como observado pela maior parte dos estudos encontrados sobre o tema, escolheu-se a cidade de Passos-MG, uma cidade média que já sofre com problemas urbanísticos apresentados nas grandes cidades devido à hiperurbanização e mau planejamento e, que passa pelo processo de atualização do seu Plano Diretor.

3 ESTUDO DE CASO: O PLANO DIRETOR DE PASSOS-MG

3.1 A CIDADE DE PASSOS

Figura 2 – Vista aérea da cidade de Passos-MG.



Fonte: Foto retirada pela fotógrafa Eloísa Silveira, 2015¹⁹.

O município de Passos foi inicialmente chamado de Capoeiras, por sua população se encontrar dentro de uma densa capoeira. Após, seu desbravador Alferes João Pimenta de Abreu em cumprimento de promessa construiu o primeiro templo na cidade e sendo devoto do Senhor Bom Jesus dos Passos, nomeou então o Município de Vila Formosa do Senhor Bom Jesus dos Passos, que mais tarde simplificou-se para Passos. Os primeiros desbravadores se atraíram pela região devido a sua topografia, fertilidade do solo e existência de ouro às margens do rio Grande. Passos, então, é um Distrito criado, com a denominação de Vila Formosa do Senhor Bom Jesus dos Passos, pela Lei Provincial n.º 184, de 03-04-1840, e pela Lei Estadual n.º 2, de 14-09-1891, subordinado ao município de Jacuí. Após, pela Lei Provincial n.º 386, de 09-10-1848, foi elevada a vila e desmembrada do município de Jacuí e tendo com sede a antiga povoação de Vila Formosa do Senhor Bom Jesus dos Passos, constituído o distrito sede e instalado em 07-09-1850. Após, pela Lei Provincial n.º 854, de 14-05-1858, a Vila Formosa do Senhor Bom Jesus dos Passos foi elevada à condição de cidade, recebendo a denominação de Passos e, assim, permanecendo em divisão territorial datada de 2014. (IBGE).

¹⁹ Disponível em: <<https://www.encontraminasgerais.com.br/passos/wp-content/uploads/2015/04/vista-aerea-passos.jpg>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

De acordo com o núcleo de História da FESP/UEMG (2006), a história administrativa de Passos pode ser dividida em cinco fases:

1 – Fase de Formação (1780 a 1830) que corresponde à implantação das roças de subsistência, ao assentamento das primeiras fazendas (Ninfas, Cruzeiro e Bonsucesso), à formação do arraial e à ausência de um sistema administrativo. As primeiras referências ao núcleo populacional de Passos encontram-se no relatório que a comissão do recenseamento da população da Paróquia de Passos preparou em 1º de agosto de 1873. Assinala como data provável da fundação do primitivo povoado, o ano de 1823, e os terrenos para a formação do patrimônio do arraial teriam sido doados pelos fazendeiros Joaquim Lopes da Silva e Domingos de Souza Vieira.

2 – Fase da Consolidação do arraial, com a redefinição do seu traçado urbano e início de um sistema administrativo misto, público (Juizado de Paz) e religioso (Curato Paróquia).

3 – Fase da autonomia religiosa da criação da Paróquia à criação da Vila. O arraial se torna Paróquia de Matriz (do Bispado de São Paulo), mas dependente das leis de Jacuí, passando a existir os dois poderes Executivo e Legislativo, embora num mesmo órgão, a Câmara. Os moradores de então cogitaram de erguer uma capela. Semiconcluído, foi o templo erigido em capela, curada por provisão de 11 de dezembro de 1835. No ano seguinte, o padre Francisco de Paula Trindade, primeiro vigário encarregado, benzeu-o e inaugurou-o. O orago escolhido foi o Senhor Bom Jesus dos Passos. Aos esforços do capelão deve-se a criação da freguesia do Senhor Bom Jesus dos Passos, pela provisão n.º 184, de abril de 1840, desmembrada da paróquia de Ventania, conservando os limites com que fora criada como distrito. A primitiva capela passou por diversas reformas, adaptando-se a Igreja Matriz.

4 – Fase da autonomia administrativa, iniciada com a criação da Vila e depois de 1850 como cidade, tornando-se independente da Vila de Jacuí, podendo então adquirir certo “status”. Desenvolvendo-se, a freguesia foi elevada à categoria de vila (Lei 386, de 09 de outubro de 1848, com a denominação de Vila Formosa do Senhor Bom Jesus dos Passos, sendo-lhe anexadas as freguesias de Ventania e Carmo do Rio Claro). A instalação da Câmara deu-se a 07 de setembro de 1850.

Oito anos depois, a 14 de maio, era cidade, pela Lei 854, conservando o mesmo topônimo.

5 – Fase Republicana, quando passa a existir como Município, instalando-se uma Prefeitura Municipal politicamente independente. Durante os anos 1960, houve um significativo progresso econômico-social, decorrente da construção da Usina Hidrelétrica de Furnas na região (Fonte: Núcleo de História da FESP/UEMG) (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2006).

Passos, então, é um importante município sul-mineiro, composto apenas pelo distrito sede, situado no sudoeste do Estado de Minas Gerais, a 345 km de Belo Horizonte, capital do Estado, na Região Geográfica Intermediária Varginha e Região Geográfica Imediata Passos, segundo nova classificação do IBGE de 2017. É classificada como uma das mais importantes cidades do Estado de Minas Gerais, pelo fato de o município ser integrado ao sistema rodoviário nacional através das rodovias BR-146 e MG-050, que é uma das principais rodovias do Estado, o que facilita escoamento de mercadorias e interligação da região e, ainda, por localizar-se próximo a centros com alto grau de desenvolvimento como Franca-SP e São Paulo-SP.

A cidade pertence à microrregião homogênea de Furnas, limitando-se ao Sul com os municípios de Bom Jesus da Penha, Jacuí e Fortaleza de Minas; ao Norte, com os municípios de Delfinópolis e São João Batista do Glória; e ao Leste, com os municípios de Cássia, Itaú de Minas e Pratápolis. Com uma área total de 1.339 Km² e urbana de 19 Km², Passos tem topografia plana com áreas levemente onduladas e possui clima tropical chuvoso, com temperatura média anual superior a 18°C. É um município rico em recursos hídricos possuindo dezenas de pequenos cursos d'água que cortam a malha urbana, sendo que, alguns são canalizados sob vias públicas (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2006).

Com uma população de 106.290 habitantes, pelo Censo de 2010, e estimada de 115.337 habitantes, em 2020, distribuídos em uma área total de 1.338,070 km², é o quarto município mais populoso de sua mesorregião e o 26º do estado. Sua densidade demográfica é de 79,44 hab/km² (IBGE). Os municípios que fazem divisa com Passos são: Alpinópolis, Bom Jesus da Penha, Cássia, Delfinópolis, Fortaleza de Minas, Itaú de Minas, Jacuí e São João Batista do Glória.

É reconhecido pela força da sua agricultura canavieira, pela produção do seu parque industrial no vestuário e moveleiro, pela produtividade da sua bacia leiteira e pelas riquezas geradas em seu território. Outrora, seu desenvolvimento econômico ainda não é adequado, pois, as distribuições de renda e de serviços públicos urbanos, ainda se encontram desequilibrados.

Possui paisagens aplainadas a levemente onduladas, com áreas bem adequadas a agricultura e pecuária. Situa-se a 745m acima do nível do mar e possui clima Tropical de Altitude. Os pontos mais elevados situam-se a 1.224m no morro Bom Descanso e a 1.125m no morro Garrafão. O município se insere nos Biomas Cerrado e Mata Atlântica e é rico em recursos hídricos, estando situado na bacia do Rio Grande. Sua hidrografia principal se compõe do Rio São João, do Ribeirão Conquista, do Ribeirão Bocaina, maior manancial de abastecimento de água e do próprio Rio Grande, já nas cotas do espelho d'água da Represa de Peixoto. Integra a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande (AMEG), sendo presidente o atual prefeito de Passos, Carlos Renato Lima Reis.

O IDH de Passos é 0,756 médio (PNUD, 2010), considerado alto, sendo o 31º no estado e o 440º no Brasil. O PIB é de R\$ 2.387,740,30 (IBGE,2017), sendo o PIB per capita R\$ 20.861,28 (IBGE/2017). Nos últimos 20 anos, a cidade consolidou sua condição de polo nas regionais de governo, sediando praticamente toda a operacionalização de políticas voltadas para o Sudoeste Mineiro. A cidade como sede das regionais, atrai também

movimento econômico, na medida em que reúne grande número de servidores públicos residentes e pessoas da região em busca de algum serviço público.

Passos abriga as seguintes regionais: 12º Batalhão da Polícia Militar, com jurisdição sobre aproximadamente 100 cidades; 24ª Delegacia Regional de Segurança Pública; 4º Pelotão do Corpo de Bombeiros; 3º Pelotão de Polícia Florestal, 3º Pelotão da Polícia Rodoviária Estadual, unidade da Polícia Civil; 24ª Regional do Departamento de Estrada de Rodagem – DER/MG; unidade das Centrais Elétricas de Minas Gerais - CEMIG; Centro Regional do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais – IPSEMG; Agência da Previdência Social – INSS; Agência da Receita Federal; Posto Regional do Ministério do Trabalho; 27ª Superintendência Regional de Ensino; Diretoria de Ações Descentralizadas de Saúde – DADS; Núcleo Regional do Hemominas; Consórcio Intermunicipal de Saúde; Instituto Mineiro de Agropecuária. No Judiciário, reúnem-se três varas cíveis e duas criminais, uma vara da família, um Juizado Especial que conta com duas unidades jurisdicionais, a Justiça do Trabalho com duas varas, e a Justiça Federal com uma Vara Federal e um Juizado Federal.

Passos também conta com grandes redes como Magazine Luiza, Ponto Frio, Casas Bahia, Eletrozema, Casas Pernambucanas, Lojas Edmil, Móveis Xavier, Lojas CEM, Lojas Americanas, a cidade possui outros estabelecimentos comerciais de grande porte como os revendedores de veículos, os especializados em materiais de construção, em peças de veículos, locadoras de veículos, fornecedores de materiais hospitalares, e diversas distribuidoras e, no ramo alimentício com o Habbib's, Subway e Burguer king que está em construção, além de supermercados como ABC, Mart Minas e Economart.

A cidade se destaca como polo regional. A economia é bastante diversificada, baseada, principalmente, na agropecuária (cana, café, milho, gado de corte e de leite, avicultura de corte e de postura, suinocultura), na agroindústria (açúcar, álcool, fermento e laticínios), em pequenas indústrias de confecções, em um crescente setor industrial moveleiro que vem se destacando no comércio econômico da cidade por sua qualidade de acabamento, design diferenciado e durabilidade, além de um forte setor de serviços, vinculados, em boa parte, à saúde e à educação.

O setor têxtil propicia por volta de 2 mil empregos diretos e indiretos. O Sindicato dos Empregados da Indústria de Confecção – STICCEP – estima que são empregados 1.200 trabalhadores nas indústrias regularizadas e por volta de 800 pessoas nas fações. Em duas décadas, a indústria confeccionista deu um salto significativo em número, qualidade e linha

dos produtos, levando e elevando o nome de Passos em todo o país, pela conhecida “Avenida da Moda”.

Figura 3: Avenida Francisco Avelino Maia, “Avenida da Moda”.



Fonte: G1, 2017²⁰.

O comércio de Passos integra-se à Associação Comercial e Industrial de Passos-ACIP, com seu Clube dos Diretores Lojistas – CDL e a Cooperativa de Crédito Mútuo dos Comerciantes e Confeccionistas – CREDIACIP.

A expansão da prestação de serviços na cidade possibilitou a criação da Cooperativa de Profissionais Autônomos e Consultores de Passos – COPAC. Esta aglutina unidades das regionais do SEBRAE, SESI, SENAC, FEDERAMINAS, em torno das quais trabalham um grande número de consultores, em parceria com a Prefeitura Municipal.

Os setores de comércio e de prestação de serviços também se beneficiam da instalação de grandes empresas com localidade em municípios vizinhos, como a Mineração Serra da Fortaleza (Votorantin Metais), e outras, o que atraiu um grande número de moradores para Passos, contribuindo com seu crescimento urbano.

Ainda devido à boa qualidade do solo e do clima, a atividade agrícola é bastante desenvolvida, podendo-se destacar o cultivo de feijão, hortaliças, milho e café. Passos dispõe

²⁰ Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2018/12/17/para-fortalecer-o-comercio-nova-moeda-e-inventada-na-avenida-da-moda-em-passos-mg.ghtml>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

como órgãos prestadores de assistência a essas atividades, a EMATER, a Cooperativa Agropecuária, a SEAPA, o Sindicato Rural e o COOPARAÍSO.

No ramo da pecuária de corte, possui economia relevante, com rebanho de 23.500 cabeças, que impulsiona o comércio especializado. Na avicultura, o município abriga o frigorífico Da Granja, com 1.000 empregos diretos e 600 indiretos. Na suinocultura criou-se a COPERPASSOS – Cooperativa Regional de Suinocultores de Passos, que tem sido a alavanca do crescimento dessa área com rebanho estimado em 130.000 cabeças entre os 127 cooperados; colocando o município de Passos em 3º lugar no Estado de Minas Gerais.

Em 2018, o salário médio mensal era de 1.9 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 23,7%. [...] Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 29,7% da população nessas condições, o que o colocava na posição 773 de 853, dentre as cidades do Estado, e na posição 4732 de 5570, dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2010, on-line).

A previsão de arrecadação do município de Passos, no ano de 2020, é de R\$337.357.505,00 (trezentos e trinta e sete milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e cinco reais), referentes às receitas correntes.

Os transportes municipal, intermunicipal e interestadual que transitam no Terminal Rodoviário são realizados pelas seguintes empresas: Transporte Coletivo Passense, Viação São Bento, Viação Gardênia, União Transportes Rodoviários, Rápido Sudoestino, Nasser Transportes, Viação Santa Cruz e Viação Motta.

O Aeroporto Municipal conta com pista toda asfaltada, medindo 1500m x 23m, com sala de embarque e banheiros. Este aeroporto é próprio para aviões até médio-porte, localiza-se nas proximidades da MG 050, sentido Passos/Itaú de Minas, distante 5 km do centro da cidade.

Figura 4: Vista aérea do aeroporto José Figueiredo.



Fonte: Foto retirada pelo fotógrafo Diego Oliveira, 2020²¹.

Passos possui dois distritos industriais vinculados à Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDI-MG, com infraestrutura, calçamento, água, esgoto e telefone, e as seguintes áreas:

Distrito Industrial I

Área: 151 356,59 m²

Localização: Rodovia Passos/São João Batista do Glória

Distrito Industrial II

Área: 357 304,77 m²

Localização: MG 050 – Passos/Itaú de Minas

A microrregião de Furnas, compreendendo o município de Passos e os 28 municípios de sua área de influência, apresenta expressiva força de trabalho, em condições de permitir a qualquer tipo de indústria um fácil recrutamento do pessoal necessário na sua instalação, por se tratar de um importante fator para atração de novas indústrias. As escolas para treinamento de mão-de-obra são orientadas visando a atender a expansão e aprimoramento das indústrias do município. Esses serviços são prestados pelos seguintes órgãos: Associação Comercial e Industrial de Passos – ACIP, Centro de Aprendizagem Pró-Menor de Passos – CAPP, Centro de Formação Profissional – CEFAN, Centro de Aperfeiçoamento do Trabalhador – CAT, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Serviço

²¹ Disponível em: <<https://www.facebook.com/EliteNewsPassos/posts/3276356799069122/>>. Acesso em 20 nov. 2020.

Social da Indústria – SESI, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – SENAC, Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE, Secretaria Municipal de Assistência Social de Passos, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio de Passos.

O setor educacional também contribuiu para consolidar Passos como cidade polo. Nos últimos anos, os cursos universitários, as escolas particulares e os cursos profissionalizantes atraíram muitos estudantes vindos de outras cidades. A cidade conta com duas universidades, UEMG e Faculdade Atenas, reunindo cerca de mais de 5.500 estudantes, só a UEMG oferece 27 cursos de graduação, 01 curso de pós-graduação e 01 programa de mestrado, além de desenvolver diversos projetos de pesquisa e extensão.

A cidade pertence ao circuito Turístico Nascentes das Gerais, por ser banhada pelas águas do Rio Grande, tendo como principais atrativos turísticos o Lago de Furnas, o Parque Nacional da Serra da Canastra e o Lago de Peixoto, com inúmeras cachoeiras que se encontram distribuídas em todos os municípios do circuito, transformando o Ecoturismo no principal segmento turístico regional, se tornando, portanto, referência para visitantes e turistas que querem conhecer as “Nascentes das Gerais”. Para tanto, conta com diversos hotéis e hostéis para atender a demanda turística.

Passos ainda conta com dois estádios de futebol; um jornal de circulação diária: Folha da Manhã; emissoras de rádio (06 FM e 04 AM), cinco repetidoras (Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV), uma de TV; clubes sociais e de lazer, destacando-se: o “Clube Passense de Natação”, onde são realizados bailes, jantares beneficentes, palestras e outras atividades sociais, e os associados podem desfrutar de biblioteca, piscinas, diversas quadras para a prática de atividades esportivas, restaurante, aulas e Yoga, dança, natação etc., e o “Passos Clube” com seu salão nobre, no qual se realizam grandes eventos; um cinema, com projeções bem atualizadas; uma sala de projeção cinematográfica dentro do auditório da UEMG com o “Projeto Pipoca e Bala Piper”; um teatro; um Salão Nobre com 400 lugares da Câmara Municipal; um espaço cultural; uma sala de exposição permanente e outra de exposições temporárias; uma videoteca.

Na rede bancária, Passos dispõe de 12 estabelecimentos movimentando expressivos financiamentos para a cidade.

Localizada próxima a Serra da Canastra, nascente do famoso rio São Francisco, e da serra da Babilônia, Passos é portal de entrada para a visita a estas serras e cachoeiras, propiciando o turismo. O despertar do país para a importância do turismo como indústria

geradora de empregos ganhou eco em Passos. Desde o ano de 2000, a procura dos hotéis pelos turistas teve um relevante aumento.

O apoio da Prefeitura Municipal é amplo para a implantação de projetos considerados viáveis, oportunos e convenientes para o município. Há isenção de impostos municipais, serviços de terraplanagem e outros importantes, tais como: água, esgoto, energia elétrica e linhas de telefones. O governo do Estado também está presente, no sentido de facilitar a implantação dos Projetos, através do apoio dos seus órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo, destacando-se os seguintes: INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais, BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, CDI – Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais.

Outros órgãos de apoio também estão presentes, como por exemplo, o SEBRAE-MG, cuja missão básica é proporcionar o desenvolvimento das microempresas industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, em seus aspectos tecnológicos, gerenciais e recursos humanos, visando à melhoria dos seus resultados e ao fortalecimento do seu papel social.

A cidade, desde 1995, já dispunha de um Plano Diretor que não teve eficácia alguma e, com o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentando o artigo 182, da CF/88, e procurando melhorar as condições de vida da população, Passos, através da sua Administração Municipal, visando atender os princípios informadores do Direito Urbanístico, a Lei Complementar nº 023, a Lei Complementar nº 024, a Lei Complementar nº 025 e a Lei Complementar nº 026, todas instituídas em 10 de outubro de 2006, respectivamente, Plano Diretor, Parcelamento do Solo, Código de Postura e Código de Obras, doravante denominadas, em conjunto de “Plano Diretor Participativo”, considerou como objetivo principal promover o desenvolvimento urbano em consonância com a proteção e preservação ambiental e com a qualidade de vida urbana, preocupando-se em atender a função social da propriedade e da cidade.

Passados mais de dez anos da elaboração do Plano Diretor de Passos, instituído pela Lei Complementar nº 023/2006, esta deveria ser revista e atualizada no ano de 2016. Contudo, a Prefeitura Municipal quedou-se inerte até o ano de 2019, quando, por pressão do Ministério Público e sob as penas de sofrer uma ação de improbidade administrativa, contrataram a Fundação João Pinheiro para promover a sua atualização, com prazo pra realização em 18 meses.

Por inúmeros fatores e, principalmente, pela não implementação do Plano Diretor e as legislações que dele deveriam ser implementadas, registra-se que a cidade vem crescendo desordenadamente, sem a preocupação em atender os princípios urbanísticos, essenciais para

a vida saudável, trazendo consequências de ocupação inadequada com densidade populacional baixa, características que foram observadas por dados extraídos da prefeitura, onde mostra que há, na estrutura urbana, sem qualquer utilização, mais de 13 mil lotes vagos, uma quantidade que supera o necessário para atender a população, sem que seja preciso urbanizar novas terras.

O que vem sendo observado é que, mesmo de forma não crônica, há indícios cada vez mais crescentes de problemas típicos e preocupantes encontrados nas grandes cidades, como o empobrecimento de parcela da população, miséria, favelização e delinquência. Quanto aos aspectos urbanísticos, nota-se que o egoísmo vem tomando conta da cidade, ou seja, com os problemas de localização e uso do solo de determinados empreendimentos, de controles mais rígidos da construção de edificações, de fiscalização sobre os espaços públicos, de expansão da zona urbana sem limites claros de sustentabilidade, e proporcionando aos proprietários de imóveis que se utilizem dele, buscando maximizar os seus lucros individuais, desobedecendo aos princípios inerentes ao bem-estar comum, que se resumem na construção de uma cidade mais confortável, arejada, iluminada, bem servida de infraestrutura e equipamentos públicos, e onde as pessoas possam se deslocar com facilidade.

Passos conta hoje com três loteamentos de acesso controlado que vem se tornando uma tendência ideológica para grupos de maior poder econômico, apresentando requinte, segurança, lazer, contato com a natureza, tudo aliado a uma boa moradia, com boa convivência e boa vizinhança, destacando uma situação privilegiada dos que neles residem, sobre o resto da sociedade que vivencia cada vez mais o desequilíbrio urbano e a criminalização.

O crescimento desordenado da cidade também tem provocado modificações no meio ambiente, que devem ser corrigidas para serem evitados problemas futuros como erosão, enchentes, poluição, fatores que já se encontram em alguns trechos da cidade, e que podem tornar-se ameaçadores para seu desenvolvimento.

Figura 5: Enchentes no centro da cidade.



Fonte: G1, 2019²².

A questão da habitação em qualquer cidade brasileira, por sua complexidade, requer a adoção de um conjunto abrangente de medidas e ações, para seu correto equacionamento. É necessário que os Planos estejam alinhados para que a cidade atinja a tão sonhada sustentabilidade, mas, o que se observa é um descompasso entre eles.

Passos possui dois espaços significativos de favelamento, já consolidados e em parte reurbanizados, querendo-se dizer que não dispõem de infraestrutura adequada, mas possui padrões mínimos como saneamento básico, rede de iluminação pública e asfalto, citando o Bairro São Francisco e o Patrimônio. A ausência de uma estrutura específica para tratar a questão é, em primeiro lugar, um dos entraves que se apresentam para o adequado parcelamento do solo urbano. (Plano Diretor Participativo de Passos-2006)

3.2 A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PASSOS – MG (2006)

Diante da exigência constitucional regulamentada pelo Estatuto da Cidade, de elaboração e revisão dos Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes, a Prefeitura Municipal de Passos contratou a Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, através da Faculdade de Engenharia do campus de Passos, para desenvolver a elaboração do seu Plano Diretor.

²² Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2019/11/07/chuva-alaga-ruas-no-centro-de-passos-mg.ghtml>>. Acesso em 23 nov. 2020.

Os objetivos fundamentais do Plano Diretor de uma cidade estão na busca da promoção do desenvolvimento urbano compatível com a proteção e a preservação ambiental e com a melhoria da qualidade de vida urbana, incluindo o cumprimento da função social da propriedade e da cidade (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2006).

A Faculdade de Engenharia da UEMG, com a ajuda de uma equipe especializada, técnicos da Prefeitura e, ainda, da participação da população, realizou um diagnóstico com uma noção dos indicadores existentes do município, suas instituições, economia e população, com os fins de subsidiar o processo de discussão e qualificá-lo.

O Plano Diretor de Passos, instituído em 2006, estabeleceu diretrizes para a Política Urbana Municipal buscando orientar o desenvolvimento físico da cidade, fornecendo regras para o cumprimento da função social da propriedade, que é instituída pelo artigo 182, da Constituição Federal, buscando distribuir de forma adequada o uso e a intensidade de ocupação do solo, melhorar a paisagem e a proteção dos mananciais que abastecem a cidade, ampliar a oferta de moradia para as pessoas que dispõem de baixa renda, melhorar o sistema de transporte público para que tenha acesso a toda a cidade, constituindo um sistema de planejamento democrático e participativo.

Adaptado às diretrizes do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo de Passos previu em seus dispositivos a elaboração de um conjunto de Planos Municipais de Ação, em diversas áreas, bem como, a elaboração de diversas leis para tornar possível a implementação de uma política urbana moderna e participativa, com inclusão social e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

A Faculdade de Engenharia da UEMG fez um diagnóstico da cidade de Passos e identificou que a prosperidade econômica da cidade não refletia numa distribuição de renda e de serviços públicos urbanos de uma forma equilibrada, embora os indicadores disponíveis, como o Índice de Desenvolvimento Humano, mostravam que a concentração de renda continuava alta, no percentual de 0,731 (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2006).

Contudo, ainda que de uma forma não crônica, a cidade enfrentava problemas preocupantes e típicos das grandes cidades, destacando o empobrecimento de parcela expressiva da população, de miséria, de favelização e delinquência.

Quanto aos aspectos urbanísticos, os problemas de localização e uso do solo de determinados empreendimentos, de controles mais rígidos da construção de edificações, de fiscalização sobre os espaços públicos, de expansão da zona urbana sem limites claros de sustentabilidade, possibilitava que as propriedades imobiliárias fossem utilizadas de forma a

maximizar os lucros individuais de seus proprietários em detrimento do benefício coletivo de se construir uma cidade mais confortável, arejada, iluminada, bem servida de infraestrutura e equipamentos públicos, e onde as pessoas poderiam se deslocar com facilidade, indo contra o princípio da função social da propriedade (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2006).

Indicou-se ainda que, sob o ponto de vista ecológico, o crescimento urbano também implicava modificações no ambiente natural que, se não corrigidas através da adoção de medidas especiais no presente e no futuro, ampliariam os desequilíbrios já verificados, como enchentes, erosão, poluição (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2006).

Para a consecução do Plano Diretor Participativo de Passos de 2006, os membros do Núcleo Gestor nomeados pela Portaria nº 88/2006, decidiram que seriam realizadas 10 (dez) audiências públicas, sendo 09 (nove) na zona urbana e 01 (uma) na zona rural, e que teria como base o estudo realizado anteriormente com a Universidade de Viçosa (ATA DA REUNIÃO DO NÚCLEO GESTOR, 08/02/2006).

O Núcleo Gestor definiu ainda os locais onde ocorreriam as audiências públicas, com dia e horário, conforme segue:

Tabela 1 – Locais que ocorreram as audiências públicas do Plano Diretor em 2006.

Nº	Base Territorial	Local	Data
01	Coimbras e Califórnia	Escola São José	07/03/2006
02	Santa Luzia, Cangeranus e Polivalente	Escola Nazle Jabur	09/03/2006
03	Bela Vista e São Benedito	Escola Luzia de Abreu	14/03/2006
04	Zona rural	Sindicato rural	17/03/2006
05	Vila Rica, Colégio de Passos	Escola Moranguinho	21/03/2006
06	Aclimação e João Paulo II	Escola Hilarino de Moraes	23/03/2006
07	N.S. Aparecida e N.S. Graças	Paróquia N.S. Graças	28/03/2006
08	Centro, Belo Horizonte, Muarama	Colégio Estadual	30/03/2006
09	S. Francisco	Posto Saúde	04/04/2006
10	Penha, Cohab, Vila São José	Escola Tancredo Neves	06/04/2006

Fonte: Elaboração própria.

A Prefeitura de Passos ficou responsável por fazer a divulgação das audiências públicas, devendo divulgar e convidar toda a população para participar. A divulgação e o convite deveriam ser feitos através de *spots* nas emissoras de rádio, carro de som no dia da reunião e também publicar na imprensa escrita o edital-convite, com 15 dias de antecedência, com datas, locais e horário das reuniões (ATA DA REUNIÃO DO NÚCLEO GESTOR, 08/02/2006).

Em análise à documentação, concluiu-se que as audiências públicas ocorreram conforme previsão do Núcleo Gestor, assim como a sua divulgação que ocorreu conforme o determinado e de maneira adequada.

A primeira audiência pública, dia 07 de março de 2006, aconteceu na Escola São José, cuja base territorial foi a região do Coimbras/Califórnia. A audiência contou com a presença de 89 (oitenta e nove) participantes. Dentre eles, 08 (oito) da Fundação de Ensino Superior de Passos – FESP, 02 (dois) da Associação dos moradores dos Bairros Santa Luzia e Cangeranus, 01 (um) da Associação dos moradores do Bairro Nova Califórnia, 01 (um) da Associação dos moradores do Bairro Jardim das Rosas, 01 (um) da Pastoral das Crianças, 72 (setenta e dois) das escolas de Passos e, o restante, sem representação de entidade. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 2 – Propostas apresentadas na audiência pública de 07 de março de 2006.

Falta de ônibus no bairro N. S. de Lourdes;
Implantação de linhas centro/bairro; TCP apresentou cronograma de linhas e ônibus e não foram implantados e demora na passagem dos ônibus e pontos de ônibus descobertos sem proteção, existem apenas 3 micro-ônibus com apenas 3 vagas para idosos no bairro nova Califórnia;
Sugestão de ligação bairro Coimbras com Santa Luzia; Dificuldades para obter o primeiro emprego. Deveria haver uma articulação melhor com os empresários; falta de qualificação de mão de obra; prefeitura deveria montar uma escola profissionalizante;
Apoio a empreendimentos que dê empregos na entressafra da cana; Conscientizar as pessoas para não jogar lixo nos cursos de água (córrego do Limão deve ser reflorestado);
Casas no bairro Nova Califórnia que estão com matos e abandonadas; Áreas de Lazer cedida a 4 anos pelo loteador para a prefeitura e não foi utilizada e promessa da prefeitura não cumpridas;
Rua sem pavimentação dificultando a passagem de veículos na Rua Vênus, Jardim Satélite; Na rua Matozinhos problemas de asfaltamento e iluminação e falta uma parte da via sem pavimentação;
Na rua Corredor Público sem pavimentação, sem iluminação; Revitalização de parque infantil no N.S. de Lourdes;
Várias ruas no bairro Coimbras que sofrem problemas de escoamento de águas pluviais; Na Rua Muzambinho existe uma metade de uma quadra pública abandonada que pode ser transformada em área de lazer ou escola, um campo de futebol abandonado sem iluminação;
Propõe IPTU progressivo, para terrenos vagos; Sugestão para o apoio ao esporte principalmente para jovens tirando-os das ruas e drogas ampliando o horário das crianças nas escolas; apoio a capoeira comunitária;
Algumas ruas no bairro Cohab 2 existem vários buracos que atrapalham a passagem de veículos; Voltar o programa de Jornada Ampliada;
Mais policiamento nos bairros; Cuidados do posto de saúde do bairro com a parte física da construção com falta de manutenção; o posto deveria ser mudado para uma residência;
Reunião com proprietários de lotes vagos e depois implantação de IPTU progressivo; Limpar margens dos córregos e fazer um alambrado e hortas comunitárias nas margens de córregos;
Convocar os proprietários de casas abandonadas para dar reformas; Aumentar o programa EJA; Aumentar o cursinho pré-vestibular;
Aumentar cotas de exames; descentralizar distribuição de remédios para facilitar locomoção; coleta de material nos postos de saúde;
Aumento de Cirurgias Eletivas;

Criar programas de passeios e alambrados nos terrenos públicos;
 Criação de um parque municipal com animais;
 Reforma da Estação Cultura;
 Reforma de vestiário esportivo das quadras dos bairros.

Fonte: Elaboração própria.

A segunda audiência pública, dia 09 de março de 2006, aconteceu na Escola Estadual Nazle Jabur, cuja base territorial foi a região do Recanto da Harmonia, Carmelo e Jardim das Rosas. A audiência contou com a presença de 176 (cento e setenta e seis) participantes. Dentre eles, 01 (um) da Fundação de Ensino Superior de Passos – FESP, 02 (dois) da Polícia Militar – PMP, 01 (um) da Associação de Bairros Santa Luzia e Cangeranus, 01 (um) representando a Associação de Bairros Jardim das Rosas, 01 (um) representante da Pastoral das Crianças, 105 (cento e cinco) representantes de escolas e, o restante, sem representação de entidade. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 3 – Propostas apresentadas na audiência pública de 09 de março de 2006.

Implantação de escolas;
Não à municipalização da Escola Melo Viana;
Construção de uma nova escola no Recanto da Harmonia;
Criação de creches;
Auxílio do poder público ao Lar Abrigo Wagner de Castro (Creche Auta de Souza);
Novos horários para transporte coletivo; diminuição no tempo de espera e circulação;
Melhoramento das vias rurais;
Transporte escolar intermunicipal para jovens;
Córrego São Francisco: Canalização até o FRIGOM;
Problemas na pavimentação e canalização do esgoto na Rua Chile;
Asfaltamento da rua Canjeranus;
Limpeza urbana para o bairro;
Programa de prevenção ao meio ambiente;
Implantação do anel viário;
Melhoramento na Iluminação pública nas imediações do SESI;
Na rua Chile há grande proliferação de vetores;
Programas de Prevenção a doenças;
No pronto socorro, implantação de atendimento 24 horas de atendimento odontológico;
Melhoramento no atendimento do PSF da Rua Guanabara e Rua Rio Branco;
Acúmulo de Lixo nas imediações do SESI;
Reforma de quadra de esporte no bairro Recanto da Harmonia;
Criação de uma pista de Skate;
Criação de Parque Infantil para o Bairro Recanto da Harmonia;
Criação de oficinas de teatro e cultura em todos os bairros;
Criação de espaços de lazer para idosos (criação de salas de artesanato);
Implantação de programas de empregos para jovens.

Fonte: Elaboração própria.

A terceira audiência pública, dia 14 de março de 2006, aconteceu na Escola Municipal Luzia de Abreu, cuja base territorial foi a região do Bela Vista e São Benedito. A audiência contou com a presença de 89 (oitenta e nove) participantes. Dentre os participantes, 01 (um) da Associação de Bairros do Casarão, 01 (um) da Associação de Bairros do Bela

Vista, 01 (um) da Associação de Bairros do Vila Rica, 01 (um) da Associação de Bairros do Colégio de Passos, 01 (um) da Pastoral das Crianças, 39 (trinta e nove) representantes de escolas e, o restante, sem representação de entidade. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 4 – Propostas apresentadas na audiência pública de 14 de março de 2006.

Falta de escolas no Bela Vista II e Vila Rica II, gerando procura de vagas em escolas distantes;
Falta de ônibus no bairro Casarão, os intervalos estão muito longos;
Existência de terrenos sujos no bairro, degradação de córrego causando obstrução da passagem de veículos;
Ruas sem asfalto: Pernambuco, Rio Branco, sem condições de fluxo de veículos, dificultando também a coleta de lixo;
Trecho entre a Rua Espírito Santo e Rio de Janeiro em más condições de conservação, com sujeira;
Existência de vetores no Bela Vista II devido à terrenos baldios;
Revestimento asfáltico sobre os bloquetes na rua Barão de Passos;
Colocação de bueiros nas ruas Espírito Santo, Joaquim Piantino e redutor de velocidade em frente a Escola;
Infraestrutura no Córrego que separa o Novo Mundo do Vila Rica;
Ampliar o número e a qualidade dos PSFs;
Ampliação dos lotes de remédios oferecidos à população;
Quadra poliesportiva que não está sendo utilizada e precisando de reformas;
Falta de áreas de lazer no Bela Vista II;
Urbanização da área verde existente no Bela Vista II;
Reforma e manutenção na Praça da Saudade;
Revitalização e Iluminação da Praça São Benedito;
Campanha de Educação no Trânsito;
Instalação de novas indústrias na cidade.

Fonte: Elaboração própria.

A quarta audiência pública, dia 20 de abril de 2006, aconteceu no Sindicato Rural de Passos, cuja base territorial era a região rural de Passos. Esta audiência deveria ter ocorrido no dia 17 de março de 2006, porém neste dia, a audiência pública não teve quórum, pelo que precisou ser adiada para o dia 20 de abril de 2006. Nos arquivos da Prefeitura Municipal de Passos não há lista de presença dos participantes para avaliarmos a quantidade de presentes, contudo, consta da ATA a indicação das seguintes propostas:

Tabela 5 – Propostas apresentadas na audiência pública de 20 de abril de 2006.

Implantação de cursos de capacitação (cursos profissionalizantes), com a parceria da Prefeitura;
Campanha de conscientização para não jogar lixo nas estradas;
Intercâmbio da FESP com as comunidades rurais;
Criação de plano de assistência social para atendimento rural;
Incentivo por parte da Prefeitura, para planejamento das festas rurais tradicionais;
Melhoria no plano de ensino das escolas rurais;
Transporte gratuito para alunos depois do término do 3º colegial, para faculdade;
Atender as comunidades rurais com transporte para deficientes;
Linha de transporte coletivo nas comunidades rurais;
Criação de mercado rural, onde o produtor possa vender diretamente ao consumidor (utilizando atual mercado municipal);
Implantação de pequenas indústrias e de artesanato na zona rural;

Programas de incentivo de habitações rurais;
Manutenção das estradas rurais (construção de pontes e mata-burros);
Coleta de lixo às margens das rodovias (colocação de caçambas);
Elaboração de projeto de execução de obras nas estradas rurais;
Implantação de programa junto à Fazenda Estadual para incentivo ao produtor rural;
Aquisição de maquinários para uso nas áreas rurais;
Ações de saúde feitas na cidade estendidas para a zona rural;
Vagas específicas na área de saúde para atendimento da comunidade rural;
Construção de quadras cobertas nas comunidades rurais para lazer das crianças e jovens;
Aumentar o patrulhamento das vias rurais;
Incentivo de emprego para moradores da zona rural.

Fonte: Elaboração própria.

A quinta audiência pública, dia 21 de março de 2006, aconteceu na Escola Moranguinho, cuja base territorial foi a região do Vila Rica/Colégio de Passos (Monsenhor Messias, Novo Horizonte, Recanto Del Rei, Serra das Brisas, Condomínio das Nações, Novo Mundo I, II, III IV e Casarão). A audiência contou com a presença de 26 (vinte e seis) participantes. Dentre os participantes, 02 (dois) da Fundação de Ensino Superior de Passos – FESP, 07 (sete) da Polícia Militar – PMP, 07 (sete) da Associação dos moradores do Bairro Novo Mundo, 06 (seis) da Associação dos moradores da Bairro Vila Rica, 01 (um) da Associação dos moradores do Bairro Casarão, 01 (um) da UABP, 01 (um) da UMMG, 01 (um) corretor. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 6 – Propostas apresentadas na audiência pública de 21 de março de 2006.

Parcerias entre a Prefeitura e a FESP para investimentos em cursos profissionalizantes e em educação ambiental;
Faculdade gratuita (Federalização);
Educação religiosa;
Capacitação de professores para elevação do ensino;
Disponibilização de ônibus para pessoas que estudam em outras cidades;
Programa escolar para conscientização dos jovens sobre drogas;
Apoio da Prefeitura nas escolas dando incentivo aos jovens a não desistirem do estudo;
Instalação de pré-escola no bairro Vila Rica;
Criação deanel viário;
Linha do transporte coletivo que passa no Novo Mundo poderia passar também no Casarão;
Aumento do número de vagas para idosos em ônibus;
Construção de conjuntos habitacionais em áreas vagas existentes;
Área mínima de lotes em loteamentos: 200m ² ;
Passeio com 2m de largura e pista com 9m;
Passeios em melhores condições de tráfego;
Terrenos vazios trazendo problemas com mau cheiro na Avenida Montese;
Abertura de uma frente de trabalho para limpeza de lotes vazios, cobrando depois dos proprietários;
Proprietários de terrenos vagos devem cercá-los;
Canalização do Córrego São Domingos;
Melhoria do Trevo que dá acesso á cidade pela Avenida Arlindo Figueiredo;
Melhoria na qualidade do asfalto utilizado na cidade, inclusive no asfalto já construído;
Incentivo a correta colocação do lixo feita pelos cidadãos (campanha de conscientização);
Construção de caixas para retenção de chuva em todas as residências (principalmente nas áreas com risco de enchente);
Pavimentação de ruas no Bairro Casarão;
Existência de um buraco na Rua Ceará, perto da cerâmica Tupi;

Melhor sinalização de trânsito na Avenida Chafariz;
Melhoria na Iluminação pública;
Cuidado com os terrenos públicos (limpeza e destinação);
Limpeza diária das ruas no bairro Vila Rica;
Retirada de veículos abandonados nas vias públicas;
Melhoria na qualidade do recapeamento;
Eliminação de água de chuva retida em uma bacia no Serra das Brisas, evitando proliferação de vetores;
Criação de conjunto habitacional para os moradores do Patrimônio;
Transformação do Bairro Serra das Brisas em bairro industrial para pequenas empresas;
Regulamentação de estacionamento de motocicletas;
Coleta seletiva;
Preservação de áreas verdes e implantação de um projeto de arborização;
Colocação de contêineres em todas as ruas da cidade;
Proteção de nascentes;
Ligação asfáltica da Avenida Montese até o Serra das Brisas;
Proibição de lançamento de lixo na Avenida Montese abaixo do CAPP;
Limitar a continuidade da Avenida das Nações para que não chegue até MG-050;
Abertura da Avenida Palmares;
Mais agilidade no sistema de saúde;
Colocação de PSF no bairro Vila Rica;
Melhoria de praças e parques;
Melhoria de quadra poliesportiva da Escola Moranguinho e da cidade;
Melhoria do parque infantil da Escola Moranguinho;
Criação de quadra de peteca e bocha;
Associação de bairros fazendo parcerias com a Prefeitura e a FESP para promover atividades para idosos;
Melhoria no Turismo;
Segurança em quadras poliesportivas;
Aumentar o policiamento na cidade;
Criação de um centro de correção educacional;
Montagem de cooperativas em bairros, para geração de empregos;
Investimento nas indústrias moveleiras da cidade;
Proibir criação de animais em áreas públicas;
Maior união das associações de bairros;
Criação de subprefeituras nos bairros maiores.

Fonte: Elaboração própria.

A sexta audiência pública, dia 23 de março de 2006, aconteceu na Escola Municipal Hilarino de Moraes, cuja base territorial foi a região do Aclimação e João Paulo Segundo (Recanto da Teka, São Joaquim, Jardim Itália e Jardim Canadá). A audiência contou com a presença de 49 (quarenta e nove) participantes. Dentre os participantes, 01 (um) da Fundação de Ensino Superior de Passos – FESP, 03 (dois) da Polícia Militar – PMP, 01 (um) representante da Prefeitura Municipal de Passos, 01 (um) da Associação de moradores do Bairro COHAB IV, 01 (um) da Associação de moradores do Bairro Aclimação, 02 (dois) de Associação de moradores de Bairro sem indicação, 01 (um) da Associação de moradores do Bairro COHAB V, 01 (um) representante da Pastoral das Crianças, 01 (um) representante da CASMIL, 01 (um) representante do SINDCOM/ AGMINAS, 01 (um) corretor, 26 (vinte e seis) representantes de escolas e, o restante, sem representação de entidade. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 7 – Propostas apresentadas na audiência pública de 23 de março de 2006.

Falta de vagas para os alunos da Escola Hilarino de Moraes;
Cobertura da quadra de esportes da escola;
Inauguração da Creche (funcionamento);
Conserto do telhado da Escola Hilarino de Moraes;
Trabalho de conscientização sobre o transporte coletivo dos idosos;
Colocação de cobertura nos pontos de ônibus;
Pavimentação geral das ruas do bairro Aclimação;
Melhorar a iluminação na Av. Juca Stockler (Bairro Aclimação);
Colocação de luminárias nas Áreas Verdes;
Conserto na pavimentação e canteiros da Av. Juca Stockler;
Melhoramento na varrição das ruas;
Calçadas nas ruas e na Av. Juca Stockler;
Melhoramento na Coleta de lixo;
Limpeza das vias;
Retirada de animais soltos nas vias do bairro atrapalhando o trânsito de veículos e pedestres;
Poda das árvores na Av. Juca Stockler;
Construção do anel viário contornando o Bairro Aclimação, para a retirada do trânsito pesado que poderá passar no bairro pela BR -146;
Coletas de exames no ambulatório, com colocação de mais médicos para atendimento;
Aumentar o número de consultas nos postos de saúde;
Aumento das vacinas nos ambulatórios com rodízio;
Visita periódica dos técnicos do setor de Zoonoses;
Quantificação da área de plantio da cana de açúcar, com a criação da fábrica de álcool, para se evitar que se crie um imenso canal em torno da cidade;
Igualdade social.

Fonte: Elaboração própria.

A sétima audiência pública, dia 28 de março de 2006, aconteceu no Salão Paroquial Nossa Senhora das Graças, cuja base territorial foi a região do Nossa Senhora das Graças, Nossa Senhora Aparecida, Costa Rica, Parque da Fazenda, São João e Exposição. A audiência contou com a presença de 20 (vinte) participantes. Dentre os participantes, 05 (cinco) da Polícia Militar – PMP, 01 (um) da Associação Pão da Vida, 04 (quatro) moradores do Bairro Nossa Senhora das Graças, 01 (um) corretor e, o restante, sem representação de entidade. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 8 – Propostas apresentadas na audiência pública de 28 de março de 2006.

Trabalho de prevenção com as crianças para tirá-las das ruas, evitando o consumo de drogas;
Colocação de linha de ônibus na Rua Três Corações, na região da Exposição;
Limpeza urbana e de terrenos baldios;
Pavimentação de passeios;
Colocação de containers nas ruas dos bairros;
Colocação de caçambas nas saídas das vias rurais;
Asfaltamento da rodovia que dá ligação a Bom Jesus da Penha;
Murar os terrenos vagos;
Recuperação das estradas rurais, principalmente, a Estrada do Bananal;
Recuperação dos pavimentos das ruas;
Pavimentação da Rua dos Carijós;
Fiscalização para evitar a colocação de animais mortos jogados em vias públicas;
Abertura de novos loteamentos somente quando os loteamentos anteriores estiverem com uma ocupação de aproximadamente 80% de edificações;
Desconto no IPTU aos proprietários de lotes vagos que fizerem passeios e muros;
Limpeza dos terrenos vagos, pela Prefeitura com cobrança no IPTU;

Incentivo e financiamento para construção de casas a população de baixa renda;
Cobrança no IPTU de um valor de 25% a mais nos lotes que não cumpram sua função social;
Multa para quem desmatar as beiras de córregos e fundo de vales;
Fiscalização das beiras de córregos e nascentes para evitar desmatamentos;
Campanha educativa na coleta de lixo pelos órgãos públicos;
Manutenção e recuperação das Praças feita pela Prefeitura;
Melhoramento do atendimento do Pronto Socorro, disponibilizando ambulâncias para atendimento domiciliar;
Melhorar o atendimento pelo SUS, diminuindo filas de espera;
Manutenção do Ambulatório do Novo Horizonte;
Manutenção da quadra de esporte do bairro Parque da Fazenda;
Criação de Áreas de Lazer nos Bairros;
Término do Parque Emilio Piantino;
Melhoramento no policiamento;
Criação da Guarda Municipal.

Fonte: Elaboração Própria.

A oitava audiência pública, dia 30 de março de 2006, aconteceu na Escola Estadual Professora Julia Kubitschek, cuja base territorial foi a região do Centro, Belo Horizonte, Santa Casa, Muarama (Centenário, Santa Rita, Muarama II, Mário Magalhães, Jardim América). Nos arquivos da Prefeitura Municipal de Passos não contaram a lista de presença dos participantes para avaliarmos a quantidade de presentes, contudo, consta da ATA a indicação das seguintes propostas:

Tabela 9 – Propostas apresentadas na audiência pública de 30 de março de 2006.

Educação Superior gratuita;
Escola integral para crianças a partir de 3 anos;
Escola profissionalizante no bairro da Penha;
Estender as linhas do transporte coletivo Centro-Bairro;
Aplicação de pena para proprietários de lotes baldios;
Obrigatoriedade de limpeza nos terrenos vagos;
Levar a limpeza pública diariamente a todos os bairros;
Asfaltamento de ruas na Rocinha;
Levantar uma mureta em torno do córrego São Francisco, para evitar alagamentos;
Isenção do IPTU para proprietários acima de 65 anos;
Conservar a Rodoviária no mesmo local;
Colocação de protetores nas laterais do córrego São Francisco para evitar quedas de veículos;
Rampas para deficientes físicos nos bairros;
Asfaltamento na Rua Dr Breno Soares Maia, na altura do Bairro João Paulo II;
Retirada de taxas para abertura de túmulos;
Obrigatoriedade dos loteadores deixarem como área de lazer regiões onde poderá ser implementada atividade esportiva;
Recuperação da Capela Nossa Senhora da Penha.

Fonte: Elaboração Própria.

A nona audiência pública, dia 04 de abril de 2006, aconteceu no Posto de Saúde São Francisco, cuja base territorial foi a região do Eldorado, Jd. Cidade, Santa Terezinha, Santa Helena, Jd. Continental Candeias e Jd. Pinheiros. A audiência contou com a presença de 23 (vinte e três) participantes. Dentre os participantes, 02 (dois) da Fundação de Ensino

Superior de Passos – FESP, 05 (cinco) da Polícia Militar – PMP, 01 (um) da Associação de moradores de Bairro não identificado, 01 (um) da Associação de moradores do Bairro Aclimação, 02 (dois) de Associação de moradores de Bairro sem indicação, 01 (um) da Associação de moradores do Bairro Aclimação, 01 (um) representante da ACIPA e, o restante, sem entidade identificada. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 10 – Propostas apresentadas na audiência pública de 04 de abril de 2006.

Cursos profissionalizantes para incentivo dos jovens;
Oportunidade de estagiários de educação física da FESP, nas escolas do bairro para dar auxílio às crianças;
Facilidade de ingressar na faculdade;
Exigência de melhores profissionais no Ensino Superior de Passos;
Prover em lugares públicos dos bairros: campanhas e eventos no sentido de levantar a autoestima dos moradores, promoverem a saúde, os esportes, o lazer;
Construir uma ponte sobre o córrego São Francisco que ligue a rua Boiadeiros com a rua Jacutinga;
Limpeza dos lotes vagos que estão causando muitos problemas;
Lei Municipal referente ao tráfego de bicicletas;
Cadeiras colocadas nas calçadas prejudicando a passagem de pessoas;
Colocação de contêineres em toda a cidade, evitando lixo acumulado nas calçadas;
Terminar a canalização do córrego São Francisco até o trevo;
Asfaltamento completo da Av. José Caetano de Andrade;
Colocação de redutores de velocidade na Av. Arlindo Figueiredo;
Maior incentivo à moradia popular;
Preservar e reformar as praças dos bairros, porque elas estão abandonadas;
Reformas no Ambulatório São Francisco que se encontra com muitas goteiras, ninhos de passarinhos, etc.;
Falta de médicos nos atendimentos dos bairros;
Ajuda a pessoas necessitadas com medicação e assistência médica;
Mais agilidade no atendimento às consultas agendadas;
Maior fiscalização da vigilância sanitária nos estabelecimentos comerciais;
Descentralização da distribuição de medicamentos na cidade;
Mais incentivo ao esporte para que se tenha atividades para os jovens;
Disponibilidade de materiais esportivos;
Reforma e cobertura da quadra de esportes do bairro que se encontra em péssimas condições de uso pelos moradores;
Aumento do policiamento na cidade e no bairro São Francisco com urgência, evitando jovens usando drogas;
Prevenção educativa para as crianças e os jovens sobre drogas;
Empresas deveriam dar mais incentivo para que os jovens possam aprender uma profissão.

Fonte: Elaboração Própria.

A décima audiência pública, dia 06 de abril de 2006, aconteceu na Escola Estadual Tancredo Neves, cuja base territorial foi a região da Penha e Cohabs (Penha, Vila São José, Cohab I, II, III, IV e V, Vila Betinho, Penha II, Coração de Jesus, Alto dos Nobres, Planalto, Maria Augusta, Jardim Satélite, Primavera II, Jardim dos Ipês). A audiência contou com a presença de 21 (vinte e um) participantes. Dentre os participantes, 01 (um) da Fundação de Ensino Superior de Passos – FESP, 03 (três) da Polícia Militar – PMP, 02 (dois) da Associação de moradores de Bairro sem identificação, 01 (um) da Associação de

moradores do Bairro Aclimação, 01 (um) da Associação de moradores do Bairro COHAB IV, 01 (um) da Associação de moradores do Bairro COHAB V, 01 (um) representante da Pastoral das Crianças, 01 (um) representante da CASMIL, 01 (um) representante do SINDCOM/AGMINAS, 6 (seis) representantes de escolas e, o restante, sem representação de entidade. Na audiência, os participantes indicaram as seguintes propostas:

Tabela 11 – Propostas apresentadas na audiência pública 06 de abril de 2006.

Criação de linha de transporte coletivo passando pelas Cohabs, sentido centro;
Construção de casas populares completas para atender moradores da Rua Imaculada Conceição (Valinhos), aproximadamente 100 casas populares;
Asfaltamento da rodovia vicinal (anel viário), que dá acesso ao Distrito Industrial II, passando pela Rua Imaculada Conceição (Valinhos), Rua Joaquim Lopes, Av. Otto Krakauer, chegando à Av. D. Liquinha Silveira, liberando, assim, o tráfego pesado de veículos dos Bairros Penha e Coimbras;
Reforma da Capela da Penha;
Manutenção das estradas vicinais próximas aos bairros;
Asfaltamento da linha do Bananal, ligando Jd. Das Acácias à Vila São José e Cohabs;
Pavimentação das ruas dos bairros do setor;
Urbanização do Jardim Europa;
Construção de uma sede permanente de um ambulatório entre a Cohab IV e V;
Capacitação e treinamento constante para os profissionais do PSF;
Construção e manutenção de praças localizadas à Rua José Cintra de Moraes e Rua Ver. Antonio Rodrigues Ribeiro;
Construção da Praça do Cruzeiro em frente à igreja Santo Antônio;
Construção de parque infantil entre as ruas Ver. José Júlio Andrade e Rua Ver. Antonio Magalhães Silveira;
Implantar esportes e lazer para crianças, jovens e adultos em parceria com a FESP;
Reestruturação do campo de futebol entre as ruas Virginia, Juiz de fora e Vespasiano, no bairro Cohab II;
Criação da guarda municipal;
Implantar esportes e lazer para crianças, jovens e adultos e da 3ª idade voltados para a comunidade sendo acompanhados por professores de educação física ou até estagiários da Faculdade de Educação Física de Passos.

Fonte: Elaboração Própria.

Antes de adentrarmos na análise do ciclo participativo para a identificação dos anseios da sociedade para o bom desenvolvimento da cidade com a indicação de propostas para o Plano Diretor de Passos, importante perceber que o maior desafio para se chegar a eficácia na implementação dos Planos Diretores é quanto à organização da participação das instituições municipais vinculadas à Prefeitura, comunidade e entidades públicas e privadas.

Outras dificuldades se apresentam quanto à capacitação dos técnicos e servidores municipais e quanto à sistematização das propostas advindas das discussões públicas.

Ainda, nem sempre o número de participantes é indicativo de boa participação, a análise deve contemplar não somente o número de participantes, mas a representatividade deles dentro da cidade/sociedade e, ainda, a qualidade das propostas que foram apresentadas, se contemplam as necessidades de todas as áreas e camadas da população, de modo a impedir que apenas as classes mais abastadas se beneficiem do processo.

Nesse sentido e, iniciando-se a análise proposta, se observou que o processo de construção do Plano Diretor de Passos, em 2006, cumpriu com o requisito da participação popular, convocando a população a participar das dez audiências públicas propostas para o ciclo participativo, publicitando todos os seus atos e seguindo todas as diretrizes necessárias para a sua elaboração.

Pelo teor das atas das audiências públicas realizadas para a proposição do Plano Diretor Participativo de Passos, em 2006, extraiu-se pelas atas das dez audiências públicas realizadas o seguinte quadro buscando demonstrar a participação em número de participantes e a sua representatividade:

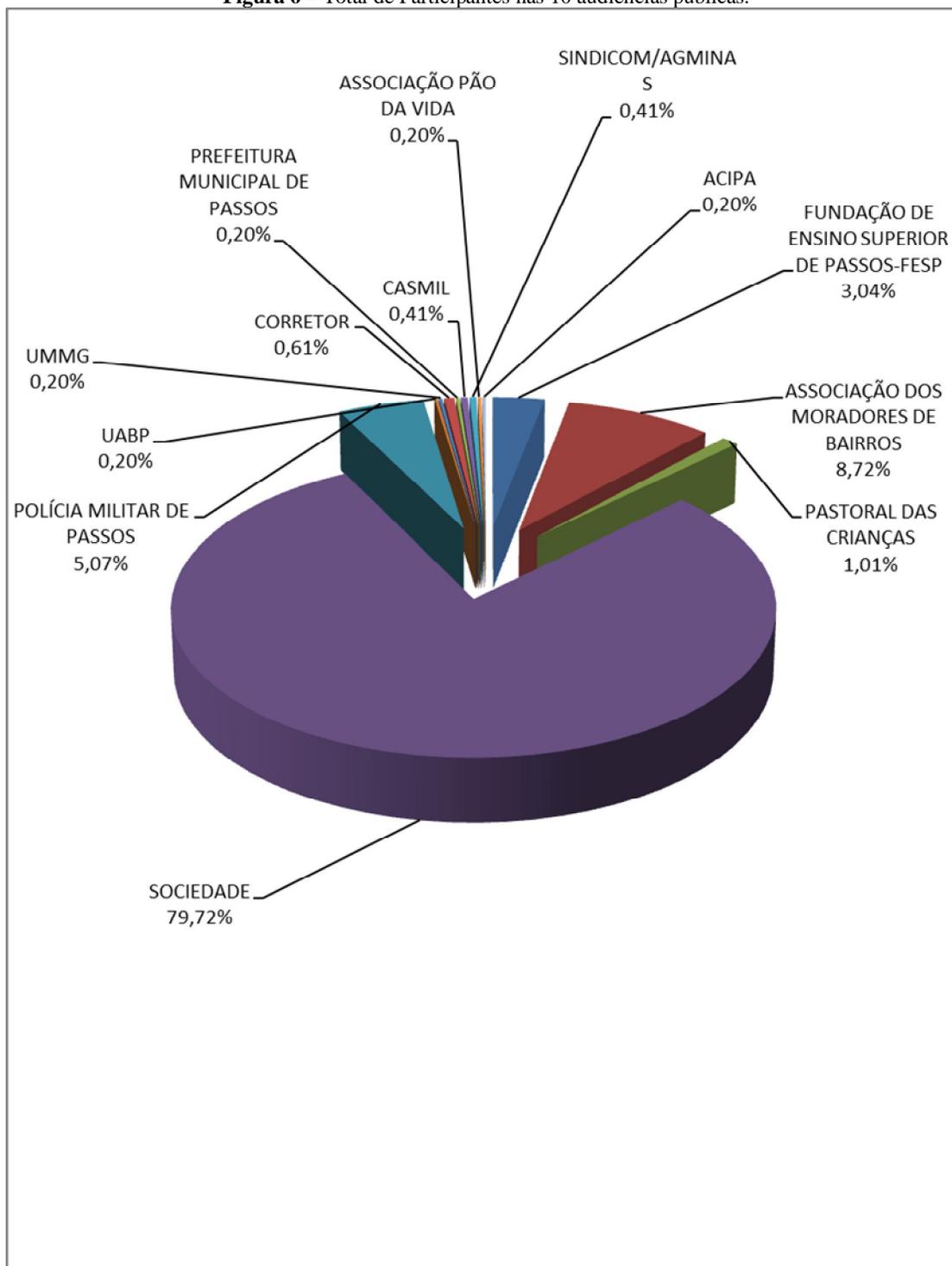
Quadro 1 – Número de participantes nas 10 audiências públicas e sua representatividade.

NÚMERO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	NÚMERO DE PARTICIPANTES EM CADA AUDIÊNCIA PÚBLICA									
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
FUNDAÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DE PASSOS-FESP	8	1	0		2	1	0		2	1
ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DE BAIROS	4	2	4		14	5	4		5	5
PASTORAL DAS CRIANÇAS	1	1	1		0	1	0		0	1
SOCIEDADE	76	170	84		0	35	9		10	9
POLÍCIA MILITAR DE PASSOS	0	2	0		7	3	5		5	3
UABP	0	0	0		1	0	0		0	0
UMMG	0	0	0		1	0	0		0	0
CORRETOR	0	0	0		1	1	1		0	0
PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSOS	0	0	0		0	1	0		0	0
CASMIL	0	0	0		0	1	0		0	1
SINDICOM/AGMINAS	0	0	0		0	1	0		0	1
ASSOCIAÇÃO PÃO DA VIDA	0	0	0		0	0	1		0	0
ACIPA	0	0	0		0	0	0		1	0
TOTAL DE PARTICIPANTES	89	176	89	*	26	49	20	*	23	21

*Nos arquivos da Prefeitura não se encontrou a lista de presença para identificar os participantes.

Fonte: Elaboração Própria.

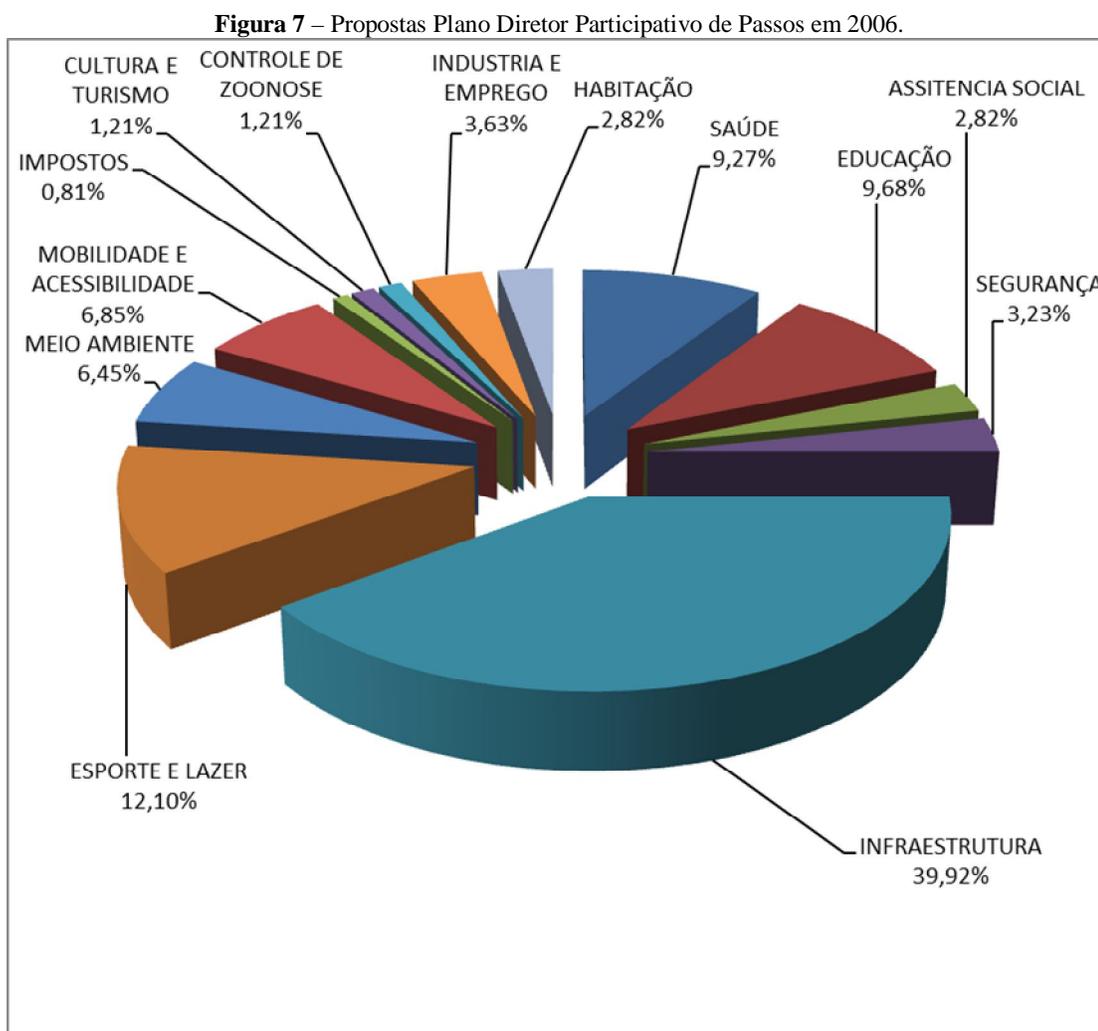
Importante perceber que os participantes representavam toda a ordem da cidade, abrangendo a representação de vários órgãos e entidades e, principalmente, os representantes de todos os bairros da cidade o que implica na interação da população acerca do processo e da indicação das necessidades de todos. Para melhor visualização elaborou-se o seguinte gráfico (Figura 6) buscando demonstrar em porcentagem a participação no processo de elaboração do Plano Diretor de Passos, em 2006:

Figura 6 – Total de Participantes nas 10 audiências públicas.

Fonte: Elaboração Própria.

Assim, analisando a qualidade das propostas, pelo teor das atas das audiências públicas, os participantes contribuíram ao todo com 269 (duzentos e sessenta e nove)

propostas²³ que abrangeram as temáticas de saúde, educação, segurança, assistência social, infraestrutura (construção, pavimentação, saneamento, limpeza, reformas, manutenção), esporte e lazer, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, cultura e turismo, limpeza e coleta de lixo, impostos, indústria e emprego, habitação, chegando-se ao seguinte gráfico (Figura 7):



Fonte: Elaboração Própria

De acordo com o gráfico (Figura 7), se pode perceber que as propostas apresentadas abrangeram todas as áreas e que à época, a infraestrutura era a área que mais demandava atenção. Ainda, as necessidades elencadas nas proposições demonstravam a preocupação da população com o desenvolvimento e o futuro da cidade.

²³ Dentre as 269 (duzentos e sessenta e nove) propostas, algumas foram apresentadas em duplicidade, outras abrangiam duplicidade de assunto e outras não eram pertinentes aos objetivos do Plano Diretor, pelo que, subtraindo-as, restou o total de 248 (duzentos e quarenta e oito) propostas válidas e pertinentes aos objetivos e necessidades da população.

Destaca-se que em todas as audiências públicas estavam presentes representantes das associações de bairros, representantes de entidades pertinentes às bases territoriais e aos interesses da comunidade, representantes técnicos da universidade que tomava a frente da organização e representantes técnicos da prefeitura municipal, o que demonstra a qualidade das proposições, buscando atender os interesses de cada localidade da cidade.

Assim, entende-se que a participação cidadã ocorreu de maneira adequada na instituição do Plano Diretor Participativo de Passos, em 2006 e, mesmo não contando com a participação expressiva da população em número, entende-se que a cidade estava bem representada.

Encerrado o período participativo de elaboração do Plano Diretor, com as propostas apresentadas e o diagnóstico da cidade de Passos realizado pela Universidade do Estado de Minas Gerais por meio da Faculdade de Engenharia de Passos, propuseram à Câmara Municipal, em 10 de outubro de 2006, a Lei Complementar nº 023, denominada Plano Diretor do Município de Passos, que atendeu quase que a maioria das propostas apresentadas e reivindicadas nas audiências públicas.

O Plano Diretor foi composto pelas Leis Complementares nº 024, 025 e 026, respectivamente, Lei de Parcelamento do Solo, que dispõe sobre o parcelamento do solo na cidade de Passos, traçando os objetivos e procedimentos a serem utilizados para o seu uso adequado; Código de Postura, que dispõe sobre a utilização do espaço do Município e o bem-estar público; e por fim, o Código de Obras que trata da construção, da reforma e da ampliação de edifícios, efetuada por particulares ou entidade pública, a qualquer título.

O § 1º, da Lei Complementar nº 023, classificou o Plano Diretor como sendo instrumento orientador e básico da política de desenvolvimento do Município e de sua expansão urbana, tendo por finalidade orientar a atuação dos agentes públicos e privados que atuam no município, nos termos previstos pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Município e pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades, nele contidas.

Os capítulos I e II, do Plano Diretor Municipal de Passos, dispõem respectivamente, sobre os objetivos e as diretrizes básicas para a promoção do desenvolvimento urbano, merece destaque o artigo 2º por elaborar os métodos necessários para conduzir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.

Assim, o proprietário deveria seguir as regras em benefício do direito de propriedade, podendo usar, gozar, dispor e reaver seu bem, mas em conformidade com as normas previstas no planejamento urbanístico de sua cidade, fazendo com que os seus frutos atinjam a sua função social.

São tidos como principais objetivos previstos no Plano Diretor de Passos de 2006 o adequado parcelamento do solo, a preocupação com a paisagem natural e preservação do meio ambiente, a segurança e a acessibilidade da população.

O Plano Diretor de Passos dispõe de instrumentos de caráter institucional, urbanístico, jurídico e tributário, necessários para haver eficácia na aplicação das normas, que vem expressamente citado no artigo 4º, da Lei. São instrumentos coatores que fazem com que o proprietário faça uso do solo corretamente, não prejudicando seus vizinhos e o meio ambiente.

O artigo 6º dá total atenção ao princípio essencial do Direito Urbanístico, que é a função social da propriedade, relatando que a moradia, a produção e o comércio de bens, a prestação de serviços, a circulação, a preservação dos recursos necessários à vida urbana, tais como: mananciais e áreas arborizadas, devem ser compatíveis com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos, com a preservação do meio ambiente e com a segurança e saúde de seus usuários e propriedades vizinhas.

Além do exposto, o Plano Diretor traça as diretrizes quanto à urbanização, à habitação, à economia, à drenagem urbana, à limpeza, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao meio ambiente e ao transporte público.

O interessante se propôs com relação à drenagem urbana, onde a Lei expõe que os córregos não canalizados serão recuperados, e que, de preferência, serão incorporados à paisagem urbana, grande passo, visto a preservação ambiental, a preocupação com a água, principal fonte de vida. O planejamento urbano do município de Passos dá especial atenção à Bacia do córrego Bocaina, tratando-a como função social primária para preservação do abastecimento de água, exposto através do artigo 6º, §2º da Lei Complementar nº 023.

Devido a Passos se localizar próximo a polos turísticos, como o lago de Furnas e a região da Serra da Canastra, o que atrai muitos turistas de várias localidades, ampliando a economia local e promovendo o desenvolvimento, é importante destacar o artigo 23, da Lei Complementar 023/2006, que apontou as diretrizes para promoção do turismo na cidade, buscando desenvolvê-lo como atividade econômica, capacitando os funcionários para recepcionar os turistas e, também, para incentivar a cultura e o lazer dos habitantes.

O Plano Diretor de Passos de 2006 dividiu a cidade em zona urbana, de expansão urbana e zona rural. O artigo 24, da Lei Complementar nº 023, definiu a Zona Urbana como sendo a área com perímetro formado por uma linha imaginária, conforme demarcada no mapa Zona Urbana e Expansão Urbana – Anexo 1; e a Zona de expansão urbana onde:

Art. 25. A Zona de Expansão Urbana, demarcada no mapa do Anexo 1, delimitada pelo perímetro da Zona Urbana e pelo perímetro formado por uma linha imaginária, cujo PI – Ponto Inicial – é o encontro da cerca que delimita o Aeroporto de Passos com a rodovia MG 050, deste ponto segue pela cerca de arame que delimita o Aeroporto Municipal seguindo em linha reta até o encontro com o Distrito Industrial II, seguindo seus limites até a estrada vicinal que vai de encontro ao prolongamento da Rua Professor Osvaldo Negrão, seguindo em linha reta até a nascente do afluente do córrego Bonsucesso, daí pelo referido afluente até o Córrego Bonsucesso, por este córrego até o Ribeirão Bocaina, subindo por este até o primeiro afluente da margem esquerda após o serviço de captação de água do SAAE, daí seguindo por aproximadamente 1.500m pelo prolongamento da Rua Caetés daí virando à esquerda até a Rua das Águas seguindo em linha reta até o Córrego Aclimação, e por este até o prolongamento da Rua Orlando Adão Carneiro e daí à esquerda em linha reta até o encontro com a Rua Topázio, daí contornando o Bairro Aclimação pelos limites das Ruas Ônix, Berilo, Safira, Selenita, Jaspe, Águas Marinhas, Morganita, Diamante, Turmalina, Turqueza, Cristal, daí transpondo a Estrada Passos-Bom Jesus da Penha (ou Mumbuca) seguindo paralelamente com a Rua Dez, Rua Seis, Rua Onze e Rua Nove, virando à esquerda pela Rua Adélia Ferreira de Souza, daí à esquerda pela rua José Nogueira Souza, daí virando à esquerda pela Rua Pivani Piassi, daí virando à direita pela Rua Albertino Faria Rosa e à esquerda pela Rua dos Aimorés até o encontro com a Rua dos Caetés seguindo em linha reta contornando a área do Campus da FESP/UEMG seguindo até a MG 050, daí até o PI (PLANO DIRETOR DE PASSOS, 2006).

Determinou em seu artigo 27, que a Zona Rural é aquela constituída por áreas destinadas às atividades primárias e de produção de alimentos, bem como as atividades de reflorestamento e de mineração, constituída por todo o território do município não contido nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana.

No artigo 32, parcelou o solo de Passos de acordo com sua finalidade, criando as chamadas Zonas, divididas em 10 categorias elencadas no artigo mencionado. Tal divisão só reforça a necessidade de atendimento à função social, trazendo aos moradores conforto e qualidade de vida.

A conhecida “Avenida da Moda”, Avenida Francisco Avelino Maia, enquadra-se na ZCP – Zona Comercial Principal – por ter predominância de comércio e serviços de média e alta densidade, contando com a participação, em toda a sua extensão, de lojas que na sua maioria têm mercadoria confeccionada pelos próprios lojistas. Ela é um fator gerador da economia municipal.

A Lei também definiu as categorias de uso residencial, comercial e de serviços, institucional e lhe atribui características, buscando sempre o bem comum da população.

O artigo 45 dispõe que a fiscalização se dará pelo Poder Executivo, por meio de profissionais habilitados legalmente em engenharia e arquitetura, sob a responsabilidade do setor encarregado de urbanismo e meio ambiente no Município, e resume as penalidades para quem a ela desobedeça.

O Plano Diretor de 2006, também, dispôs sobre os instrumentos essenciais para imposição da política urbana, como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos e para fins de urbanização.

Cumpra também destacar os termos do artigo 105, da Lei Complementar nº 023/2006 que dispôs sobre os prazos de regulamentação dos instrumentos do Plano Diretor:

Art. 105. Os Planos Municipais e a regulamentação dos instrumentos deverão ser encaminhados, na forma de Projeto de Lei, à Câmara Municipal no prazo máximo de:

- a) Resíduos Sólidos – 120 (cento e vinte dias);
- b) Mobilidade Urbana – 180 (cento e oitenta) dias;
- c) Zonas de Preservação Ambiental – 180 (cento e oitenta) dias;
- d) Estudo de Impacto de Vizinhança – 180 (cento e oitenta) dias;
- e) Urbanização e/ou Edificação Compulsória – 240 (duzentos e quarenta) dias;
- f) Habitação, inclusive ZEIS – 240 (duzentos e quarenta) dias;
- g) Mercado Popular Urbano – 240 (duzentos e quarenta) dias; (PLANO DIRETOR DE PASSOS, 2006).

Ainda, pelo disposto no artigo 108, da Lei Complementar nº 023/2006, instituiu-se um Conselho da Cidade, pelo Decreto nº 786/2006, que com base em seu artigo 1º²⁴ teria natureza deliberativa e consultiva, com a função de “estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução”.

O artigo 4º do Conselho da Cidade de Passos determinava a sua composição, em que:

Art. 4º O Conselho da Cidade é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos:

I – oito do Poder Público Municipal, sendo:

- a) Secretaria Municipal de Planejamento;
- b) Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Serviços Urbanos;
- c) Secretaria Municipal da Fazenda;
- d) Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) Secretaria Municipal de Educação;
- f) Secretaria Municipal de Indústria e Comércio;

²⁴ Art. 1º O Conselho da Cidade – ConCid, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Gabinete, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei Complementar nº 23, de 10 de outubro de 2006 – Plano Diretor Participativo.

- g) Serviço Autônomo de Água e Esgoto;
 - h) Chefia de Gabinete.
- II – oito representantes de entidades da sociedade civil:
- a) Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Passos;
 - b) Fundação de Ensino Superior de Passos;
 - c) Associação Comercial e Industrial de Passos;
 - d) Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passos;
 - e) Sindicato Rural de Passos;
 - f) União das Associações de Bairros de Passos – UABP;
 - g) Associação Passense das Indústrias de Confecção – APICON;
 - h) Ordem dos Advogados do Brasil – 51a Seção.

Ainda, para cumprir com suas funções, o artigo 5º do Decreto nº 786/2006 determinou que o Conselho da Cidade contaria com o assessoramento do Grupo Técnico de Análise – GTA.

Contudo, mesmo com a devida participação popular no processo de elaboração das proposições para o Plano Diretor, em 2006, infelizmente, desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 023/2006 até o presente momento, o único instrumento regulamentado e implementado pela Prefeitura Municipal em concordância com o Plano Diretor de 2006, foi a letra “d” do artigo 105, que trata do Estudo de Impacto de Vizinhança, o que demonstra uma falha na fiscalização e monitoramento na implementação da legislação, implementação dos dispositivos propostos, o que vem ocasionando falta de direcionamento para as ações do município e atendimento das reais necessidades da população.

Passados mais de 10 (dez) anos, a Prefeitura Municipal de Passos não seguiu as recomendações Constitucionais e infralegais para promover a atualização do Plano Diretor, que deveria ter ocorrido em 2016, o que somente ocorreu no ano de 2019, por muita pressão política, a Prefeitura Municipal iniciou os trabalhos para cumprir os mandamentos legais, pelo que passamos a analisar o procedimento participativo, neste período.

3.3 A PARTICIPAÇÃO NA ATUALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PASSOS-MG (2019/2020)

Como já mencionado, o Plano Diretor de Passos, instituído em 2006, deveria ser revisto e atualizado após 10 (dez) anos de sua construção, ou seja, o prazo para iniciar a sua atualização seria no ano de 2016. Contudo, a Prefeitura Municipal de Passos não obedeceu à legislação.

Somente diante de muita pressão do Ministério Público e Câmara Municipal é que a Prefeitura de Passos iniciou o processo de revisão do Plano Diretor da cidade, ocorrendo em

2019, após formalizar contrato com a Fundação João Pinheiro – FJP que ficou responsável por todo o processo.

Com a função precípua de acompanhar e avaliar as distintas fases de revisão do Plano Diretor, a Prefeitura, por meio do Decreto nº 1.093, de 26 de abril de 2019, nomeou os membros para compor o Conselho Municipal da Cidade de Passos, revogando o Decreto 514, de 30 de outubro de 2017.

O Conselho da Cidade de Passos, nomeado CONCID, é um órgão consultivo e deliberativo, que reúne representantes do poder público e da sociedade civil organizada, de natureza permanente, integrando a estrutura do gabinete do prefeito, com a finalidade de propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Em seu artigo 2º, elenca seus membros, contando com representantes do Poder Público, inciso I: membros da Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Serviços Urbanos, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Agropecuária e Abastecimento, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo e representantes do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Passos – SAAE; e no inciso II, representantes da Sociedade Civil Organizada: membros do Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais – CAU/MG, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – CREA/MG, Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, Associação Comercial e Industrial de Passos – ACIP, Sindicato Rural de Passos – SINRURAL; União das Associações de Bairros de Passos – UABP, Ordem dos Advogados do Brasil Subseção de Passos – OAB/MG, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passos, Profissionais de Arquitetura.

A FJP, por meio de pesquisas realizadas nas várias áreas, traçou um “Perfil Municipal” indicando um panorama da realidade municipal em cada tema tratado e as proposições preliminares que seriam submetidas à consulta pública.

Ainda, por meio de pesquisas documentais, entrevistas realizadas, reuniões com equipes técnicas da Prefeitura, reuniões com conselhos municipais, com representantes de diversos segmentos da sociedade e trabalhos de campo, formalizaram Relatórios Técnicos contendo os diagnósticos de cada política.

Os Relatórios Técnicos abordaram os setores de economia, turismo, cultura, política de esportes e lazer, educação, saúde, assistência social, segurança pública, meio

ambiente, ordenamento territorial – que inclui habitação e mobilidade urbana, e a gestão do Plano Diretor, que inclui os instrumentos urbanísticos.

Estes relatórios foram submetidos à análise do Conselho da Cidade que se dividiu em grupos por áreas para fazerem a leitura dos termos, avaliando a situação e as propostas apresentadas neste primeiro ciclo. Após, foram realizadas 12 reuniões entre o CONCID, a Fundação João Pinheiro e a Prefeitura Municipal de Passos para discutirem os resultados e propostas de alterações.

Importante destacar o papel ativo/insurgente do Conselho da Cidade que se empenhou para que todas as necessidades da população fossem inseridas no Planejamento, o que se pode perceber pela representação de seus membros nas reuniões, trazendo maior tecnicidade à análise em complementação às análises técnicas apresentadas pela entidade executora do processo.

Após o processo técnico de análise do perfil da cidade e de investigação inicial e técnica de problemas da cidade se passaria à realização de seminários em vários pontos das cidades, onde seriam apresentados para a população de cada localidade da cidade a importância do Plano Diretor e da participação, o diagnóstico realizado da cidade e se extrairia as propostas abrangendo as necessidades de cada área.

No entanto, os eventos presenciais participativos para a atualização do Plano Diretor tiveram de ser cancelados, devido à ocorrência da pandemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19) e as medidas de enfrentamento e de prevenção estabelecidas pelo Governo do Estado no Decreto nº 47.886/2020.

Diante desta situação, a Prefeitura Municipal de Passos e a Fundação João Pinheiro formalizaram um aditivo ao contrato estabelecendo que os eventos para promoção da participação cidadã, em obediência aos preceitos do Estatuto da Cidade e Constituição Federal, ocorreriam de modo virtual.

Definiu-se, portanto, que se realizariam uma consulta pública para indicação de propostas e após um *webnário* para apresentação dos resultados auferidos da consulta pública.

A consulta pública aconteceu nos dias 15 de junho e 31 de julho deste ano de 2020, sendo sediada no site da FJP, por meio do link de acesso: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/plano-diretor-de-passos/\(PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE PASSOS, 2020\)](http://novosite.fjp.mg.gov.br/plano-diretor-de-passos/(PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE PASSOS, 2020)) e, para que a população tivesse acesso aos documentos e procedimentos iniciais ocorridos, foram disponibilizados no site todos os relatórios técnicos e as propostas preliminares correspondentes.

O acesso ao site e ao link para a consulta pública com o envio de propostas ficou liberado para toda a população que tivesse o interesse de participar, bem como, todo o material de consulta. Os participantes se manifestaram por meio de um formulário on-line que estava dividido por tema/área de proposta (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE PASSOS, 2020).

A divulgação da realização da consulta pública e a mobilização da população para participação ficaram a cargo da Prefeitura que divulgou o evento em suas páginas nas redes sociais, via whatsapp e em publicação no jornal local. O formulário para preenchimento com as propostas ficou disponível entre os dias 26/06/2020 a 27/07/2020.

Após este período da consulta pública, a Fundação João Pinheiro compilou em um banco de dados todas as contribuições indicadas nos formulários, passando a análise pelas equipes temáticas visando a sua incorporação na revisão das propostas.

Desta consulta pública computou-se um total de 93 (noventa e três) propostas com a ressalva de que tendo sido comum uma mesma proposição conter várias contribuições. As contribuições foram divididas nas seguintes áreas: economia, turismo, cultura, esporte e lazer, educação, saúde, assistência social, segurança pública, meio ambiente, ordenamento territorial e meio ambiente, macrozoneamento, zoneamento urbano, mobilidade urbana, habitação, gestão, instrumentos urbanísticos.

Para melhor visualização e compreensão da qualidade das propostas entendeu ser importante trazer para o texto o seu conteúdo na íntegra, compondo as seguintes tabelas:

Tabela 12 – propostas apresentadas na consulta pública para área da Economia.

ECONOMIA	
01	Precisamos, DE FATO, de uma administração comprometida em fomentar uma política de incentivo fiscal para atrair indústrias, através de sua Secretaria de Indústria e Comércio, para nossa cidade, o que gera emprego e renda, qualifica a massa trabalhadora com cursos técnicos capacitantes, aumenta a renda per capita da população e diminui índices de criminalidade de uma parcela da população ociosa por falta de oportunidades.
02	Melhorar a infraestrutura, tornando a cidade mais atrativa para investimentos, visto que Passos é uma das cidades que estão na rota SP/BH.
03	Desburocratizar a atividade econômica dos empresários.
04	Focar em diversificação econômica, com agroindústria, indústria médica e de saúde, entre outros. Buscar área alfandegária para importação e exportação diretamente na cidade. Buscar parceria para cursos técnicos para capacitação de mão-de-obra da cidade, junto à FIEMG, EMATER, entre outros. Retirar proposta de taxas de iluminação e de coleta de lixo e incluir imposto progressivo em terrenos em área urbana com mais de 10 anos de inauguração do bairro. Aprimorar <i>software</i> de impostos e encargos e notas fiscais da prefeitura. Aprimorar <i>software</i> para boletim médico e educacional por CPF na cidade para repasses de remédios, complementos alimentares, apostilas, livros e outros.
05	Implantação de uma da linha ferroviária, para escoamento da produção local.
06	Trazer para a cidade empresas para aumentar a oferta de emprego. A população empregada ajuda a economia girar.

07	Abrir espaços fora da cidade onde grandes empresas possam instalar.
08	Incentivar indústrias a virem pra cá.
09	Fomentar a implantação de feiras agroecológicas, economia solidária, trocas e escambos como bazar de usados.
10	Pesca.
11	1.Criar uma incubadora de empresas; 2. Todas as empresas que contratarem um estagiário que tenham um abatimento no imposto; 3.Trazem um SENAI para auxiliar na profissionalização dos adolescentes.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual²⁵.

Tabela 13 – propostas apresentadas na consulta pública para área da Turismo.

TURISMO	
01	Sugiro fomentar a criação de um Centro Comercial fixo no antigo Mercado Municipal de apoio ao turista e ao artesanato local, gerando renda para a cidade e gerando mais empregos, além de implantação de lixeiras metálicas chumbadas de esquina em esquina nas principais vias comerciais da cidade e região Central, para que tenhamos a cidade mais limpa e atrativa para o turista, além de educar a população ao descarte correto do lixo e evitar enchentes na cidade, principalmente na região da Avenida da Moda na época das chuvas!!!!
02	Estabelecer juntamente com a sociedade e empresários do ramo, a Política Municipal de Turismo, caso não houver.
03	Tentar trazer para a região uma conscientização sobre Educação Ambiental e Social. Para que os visitantes de Passos e sua região não vejam e comentem do jeito que estão comentando sobre uma cidade totalmente descuidada no seu meio ambiente público e vista com uma limpeza pública tão atrasada em relação às cidades da região.
04	Promover nossas riquezas turísticas.
05	Acesso para esportes náuticos Rio Grande.
06	Sugere-se terceirizar ou conceder a agência de turismo para iniciativa privada a fim de melhor fomento de todas as atrações da cidade. Desenvolver calendário semanal com principais eventos da cidade para atração de público externo. Focar nas rotas históricas em conjunto com Patrimônio Histórico. Sinalizar a cidade com principais pontos turísticos e rotas, por meio de placas no trânsito e por meio de aplicativos tipo <i>google maps</i> , <i>waze</i> e outros. Forte vínculo com cultura.
07	Criação de um stand de turismo informando locais mais procurados para visitaçao, como cachoeiras, pousadas, áreas de recreação, etc.
08	Implantação de quiosques fixos (estilo chalé) de alimentação na praça do Rosário ou da Matriz.
09	Serra da canastra.
10	Cursos de Capacitação sobre os pontos turísticos da cidade e região.
11	Sinalização turística; ponto de apoio ao turista.
12	Educar o povo a tratar bem o turista, dar informações certas.
13	Potencializar o Patrimônio histórico com projetos de revitalização e visitaçao envolvendo formação de guias mirins juntamente com as Escolas locais.
14	Abertura das lojas da avenida da moda aos domingos atraindo turismo de compras.
15	1.Não permitir o turismo predatório; 2. Prefeitura deveria criar um espaço para acolhimento de turistas e capacitação de guias no que diz respeito à educação ambiental.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual²⁶.

Tabela 14 – propostas apresentadas na consulta pública para área da Cultura.

CULTURA	
01	Passos MG está precisando no momento mudar a cultura de seus habitantes em relação ao mundo atual aqui está com uma cultura social e ambiental atrasada onde tem descarte de resíduos sólidos, entulhos de construção e moveis e eletrodomésticos em toda área da cidade não tendo um controle isto para mim e falta de por uma cultura nova na gestão e administração da cidade e mudar a cultura de seus habitantes tendo mais respeito ao próximo e aos seus descendentes.

²⁵ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 23 out.. 2020.

²⁶ Disponível em:< <http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 23 out. 2020.

02	Local onde fora o primeiro Porto entre a cidades de Passos e Soa João Batista do gloria, MG
03	Vincular ao turismo para geração de emprego e renda nesta área. Desenvolver em conjunto com aplicativos virtuais, rotas turísticas e demonstrações do patrimônio histórico. Promover junto a escolas municipais visitas a espaços de patrimônio histórico. Eliminar modelo de mecenas e fortalecer modelo de concessão de espaço com usufruto por tempo limitado, perante contrapartidas de melhoria do espaço e do patrimônio.
04	Apresentação de peças de teatro ao ar livre nas praças da cidade.
05	Fomentar atividades culturais, como teatro, apoiar os grupos existentes na cidade. E maior divulgação das atividades culturais existentes no município. Inserir o teatro nas escolas por exemplo, é uma maneira de trazer a arte e Cultura na vivência da população desde cedo.
06	Música ao vivo
07	Restauração e tombamento de velhos casarões da cidade, de forma que preservarmos a memória da cidade.
08	Incentivar o artista local. Promover festivais de música.
09	Fomentar a cultura, as congadas, povos e comunidades tradicionais, mapeando e garantindo seus territórios de sustentabilidade.
10	A prefeitura deve disponibilizar uma alíquota dos impostos para a manutenção da cultura como atividades relacionadas ao teatro, exposição de artistas, festivais de artesanato, musica, etc. o que permitirá a revelação de artistas dando visibilidade ao município

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual²⁷.

Tabela 15 – propostas apresentadas na consulta pública para área de Esporte e Lazer.

ESPORTE E LAZER

01	Muitos pontos de esporte e lazer públicos da cidade estão abandonados sem cuidados e manutenção onde vira ponto de mendigos dormirem e descarte de entulho tem até arquivos sobre isto principalmente pontos como quadras esportivas em praças públicas e parques da cidade!
02	Aquático/caminhadas/ciclismo
03	Retirar proposta de fundo específico para esporte e fortalecer participação na lei orçamentária anual para esta área. Promover as competições interescolares e em olimpíadas universitárias. Buscar parcerias com confederações esportivas para esportes mais fortes da cidade, como handball, natação, ou atração para novos esportes como rúgbi e outros. Utilizar de áreas marginais a córregos na cidade para criação de circuitos de caminhada ou pedalada ou áreas de lazer infantil, fomentando a concessão de quiosques para gerar renda para a própria área.
04	Revitalização do parque Emílio Piantino. Criação de atividades esportivas nas praças afim de incentivar a prática esportiva.
05	Falta futebol de campo
06	Revitalização e Reforma das quadras, clubes. A maioria relacionado a esporte e lazer na cidade está na iniciativa privada e longe da população.
07	Recuperar o estádio municipal e promover eventos esportivos de nível estadual e até nacional.
08	Futebol profissional
09	Retornar o projeto de esporte e lazer para crianças e adolescentes em período complementar à Escola
10	Implantar programas de vida saudável com caminhadas em espaços ecológicos, implantando corredores e rotas ambientais.
11	Não permitir a redução de praças.
12	Criar equipe de esportes como basketball, vôlei, atletismo etc. utilizando as quadras já existentes e subutilizados dando estágio para os alunos de educação física das faculdades da região que seriam responsáveis pelo treinamento para competições regionais

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual²⁸.

Tabela 16 – propostas apresentadas na consulta pública para área de Educação.

EDUCAÇÃO

01	Meu ponto de visão na educação leva totalmente para a educação da população em geral em fortalecer a educação ambiental da cidade onde eu já falei em reunião no gabinete do prefeito que já se passou da hora
----	--

²⁷ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 24 out. 2020.

²⁸ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 20 out. 2020.

	de começar a educação ambiental da população na cidade onde estava reunido secretários do meio ambiente de obras promotor de justiça catadores de resíduos secretário de planejamento mais a secretária de educação nem a social estava que é onde se reuniu para falar de começar a dar força para a implantação da coleta seletiva na cidade e o ponto principal para isto acontecer é através da educação da população etc.
02	Fortificar ensino médio-técnico, em parceria com secretaria estadual e com ministério da educação, focando nas áreas de carência de mão-de-obra da cidade. Trazer fundações e centros educacionais públicos e privados para a cidade, como FIEMG, SENAI, Bradesco ou Santander educacional, entre outros, aumentando a oferta de ensino em tempo integral. Direcionar escolas para competições regionais, estaduais e nacionais de conhecimento, tipo robótica, soletração, conhecimentos gerais, entre outros. Fortificar vínculo extensionista das universidades e faculdades para com as escolas municipais e estaduais. Fortificar e fomentar novos eventos com escolas, como a feira de empreendedorismo, feira de profissões, semanas de saúde, da água, entre outros.
03	Ensino em tempo integral para 100% das escolas.
04	Melhorar transporte das crianças.
05	Divulgar que o professor ensina, quem educa São os pais.
06	Valorização do professor e investimento a uma educação de qualidade a todos.
07	Envolver a comunidade escolar em projetos de temáticas transversais em acordo de cooperação técnica e parcerias com as universidades e poder público.
08	*promover, em parceria com a Secretaria de Meio Ambiente, a ed. ambiental em todos os níveis, etapas e modalidades da ed. municipal; *promover parcerias com o Instituto Federal e UEMG p/ o desenvolvimento, acesso e uso pelas escolas municipais às tecnologias digitais de informação e comunicação para garantir uma integração técnico-pedagógica desses recursos tecnológicos aos conteúdos curriculares; *assegurar, por meio de política intersetorial, parcerias com a Universidade Athenas e UEMG o acesso e o atendimento na Ed. Inclusiva e Ed. Básica na modalidade Ed. Especial e a oferta do Atendimento Educacional Especializado - AEE - aos estudantes com deficiência, altas habilidades, etc, preferencialmente na rede regular de ensino; Por fim, salientar que já foi aprovada a Lei n 3.316 de 15/01/18 que instituiu a eleição de diretores municipais, a fim de garantir uma gestão democrática e transparente, conforme sugestão apontada.
09	1. A prefeitura poderia garantir aportes de bolsas para alunos das diversas áreas para auxiliar na educação básica, estreitando laços com as universidades como UEMG e IFSUL a partir de projetos que contemplem a melhoria do ensino. 2. A secretarias de educação devem ser eleitas pelos seus pares e não ser de indicação do prefeito 1.Criar uma incubadora de empresas. 2. Todas as empresas que contratarem um estagiário que tenham um abatimento no imposto. 3.Trazer um SENAI para auxiliar na profissionalização dos adolescentes. 1-Criar equipe de esportes como basketball, vôlei, atletismo etc. utilizando as quadras já existentes e subutilizados dando estágio para os alunos de educação física das faculdades da região que seriam responsáveis pelo treinamento para competições regionais.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual²⁹.

Tabela 17 – propostas apresentadas na consulta pública para área da Saúde.

SAÚDE	
01	Trata-se de uma questão de Saúde Pública o tema de Queimadas frequentes em nossa cidade!!!! Na época do Inverno, com a intensificação de Queimadas, é público e notório a superlotação de postos de saúde e plantões hospitalares com alta demanda de problemas respiratórios, principalmente entre crianças e idosos, que são quem mais sofre com a situação.....Minha sugestão seria criar uma lei obrigando os proprietários de terrenos a fazerem regularmente a limpeza de suas propriedades, sob pena de multa, ou ainda, quem não manter os terrenos limpos, a Prefeitura executa o serviço e acrescenta o valor no carnê do IPTU ou fica inscrito na Dívida Ativa do Município! Deveria-se ainda obrigar os proprietários de lotes a realizarem o calçamento da via e o muro pra evitar acúmulo de entulhos e lixo jogados por terceiros, sob pena de autuação semelhante a questão da limpeza dos lotes!!!(Deixando claro minha opinião que antes da multa, a pessoa receberia uma notificação com prazo).
02	Desenvolvimento de software de gestão pessoal da saúde individual, por CPF, garantindo o histórico dos pacientes em qualquer hospital ou PSF da cidade, incluso suplementação alimentar, remédios da farmácia

²⁹ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 21 out. 2020.

	municipal e vacinas. Criar rodízio de médicos especialistas por dia da semana nos ambulatórios ou PSF dos bairros. Abrir três turnos de 6 horas de segunda a sábado nos locais de exames públicos, como raio-x, ou mesmo no centro odontológico. Questão sanitária da cidade e controle de zoonoses deve ser melhorada, com georreferenciamento e mapa de toda a rede de água e esgoto, além de fortificação de coleta seletiva.
03	Criação de outro pronto socorro no antigo hospital Otto Krakauer visando atender bairros nas suas adjacências, desafogando o atual na saída para o porto de Passos.
04	Agilidade nos processos de consultas e cirurgias.... A UPA não tem estrutura sozinha para atender toda demanda da população. Além de que os funcionários (Não todos)... te tratam com desdém ou indiferença.
05	Abrir mais uma UPA na cidade.
06	Sus, sua continuidade é muito importante, principalmente aos que ficam à margem da sociedade. Investimento e controle das ações na rede primária. Não exigir só papel, mas fiscalizar ações, pois muitas ações só ficam no papel e precisam ser colocadas em prática, já que a verba vem pra isto. Muitas reclamações a este respeito. Fica a desejar a parte prática.
07	Implantar e ou potencializar o programa que incentiva o uso de ervas medicinais na saúde preventiva já autorizado pelo SUS, em parceria com as universidades locais.
08	Priorizar atendimento especializado ginecológico para mulheres, como tratamento para endometriose e planejamento familiar, inclusive com laqueadura, com espaço específico "Casa Rosa".

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³⁰.

Tabela 18 – propostas apresentadas na consulta pública para área da Assistência Social.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

01	A assistência social de Passos tem que ver a condição de vida dos vários catadores de resíduos que vivem na cidade e vivem dos resíduos sólidos para se alimentar e viver, tendo uma coleta seletiva com inclusão social a cidade será vista com outra cara em termo de assistência social porque poderá fazer dos resíduos sólidos e até dos orgânicos uma fonte renda transformando o que é um custo para a cidade em fonte de renda e de trabalho podendo incluir até presidiários em trabalhos que transformam os resíduos e adolescentes nos que se reutilizam deles em trabalhos artesanais
02	Dar assistência aos moradores de rua
03	Efetivação das ações. Fiscalização e repasse das verbas nesta área, preventiva de vários problemas sociais. Mais programas preventivos que curativos.
04	Reestruturar o restaurante popular vinculando ao PAA E PNAE
05	Priorizar a alta complexidade com abrigo para pessoas em situação de rua; Descentralizar o atendimento de atualização do cadastro único passando a ser nos próprios serviços como CRAS, CREAS e Centro Pop;

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³¹.

Tabela 19 – propostas apresentadas na consulta pública para área da Segurança Pública.

SEGURANÇA PÚBLICA

01	Precisamos, DE FATO, de uma administração comprometida em fomentar uma política de incentivo fiscal para atrair indústrias, através de sua Secretaria de indústria e Comércio, para nossa cidade, o que gera emprego e renda, qualifica a massa trabalhadora com cursos técnicos capacitantes, aumenta a renda per capita da população e diminui índices de criminalidade de uma parcela da população ociosa por falta de oportunidades....
02	Praças da cidade de Passos virou ponto de uso de Drogas e moradia de mendigos e drogados em barracas e alguns até sexo fazem na praça onde já foi registrado em vídeo e quem tem comercio e moradia em volta das praças vivem reclamando destas pessoas que vivem abordando as pessoas que passam por elas para pedir dinheiro precisa fortalecer com guardas estes lugares antes tinha agora as praças estão abandonadas.
03	Temos a patrulha Rural PMMG e Portaria com cancela e guarda.
04	Determinar orçamento específico para esta área na lei orçamentária anual. Buscar recursos em secretaria estadual e ministério federal para expansão do projeto olho vivo em todos os espaços públicos da cidade. Buscar investimento estadual em inteligência na polícia civil e militar, com foco em resolução e prevenção de crimes. Utilização da academia da polícia militar para aumentar número de militares

³⁰ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 21. Out. 2020.

³¹ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 21 out. 2020.

	atuantes in loco em toda a cidade. Desenvolvimento de aplicativo de dados de crimes e segurança por região ou rua da cidade, para facilitar a tomada de decisões.
05	Criação da guarda municipal.
06	Implantação de uma guarda municipal
07	Polícia na rua
08	Iluminação adequada nas ruas e maior patrulhamento.
09	Potencializar as patrulhas e bases comunitárias nos bairros, fomentando o combate a violência contra a mulher.
10	Deveria ter mais monitoramento e iluminação em locais onde o fluxo de pessoas é elevado (av. Sabia , praças , etc)

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³².

Tabela 20 – propostas apresentadas na consulta pública para área do Meio Ambiente.

MEIO AMBIENTE	
01	<p>Sugiro fomentar a criação de um Centro Comercial fixo no antigo Mercado Municipal de apoio ao turista e ao artesanato local, gerando renda para a cidade e gerando mais empregos, além de implantação de lixeiras metálicas chumbadas de esquina em esquina nas principais vias comerciais da cidade e região Central, para que tenhamos a cidade mais limpa e atrativa para o turista, além de educar a população ao descarte correto do lixo e evitar enchentes na cidade, principalmente na região da Avenida da Moda na época das chuvas!!!!</p> <p>Trata-se de uma questão de Saúde Pública o tema de Queimadas frequentes em nossa cidade!!!!</p> <p>Na época do Inverno, com a intensificação de Queimadas, é público e notório a superlotação de postos de saúde e plantões hospitalares com alta demanda de problemas respiratórios, principalmente entre crianças e idosos, que são quem mais sofre com a situação.....Minha sugestão seria criar uma lei obrigando os proprietários de terrenos a fazerem regularmente a limpeza de suas propriedades, sob pena de multa, ou ainda, quem não manter os terrenos limpos, a Prefeitura executa o serviço e acrescenta o valor no carnê do IPTU ou fica inscrito na Dívida Ativa do Município!</p> <p>Deveria-se ainda obrigar os proprietários de lotes a realizarem o calçamento da via e o muro pra evitar acúmulo de entulhos e lixo jogados por terceiros, sob pena de autuação semelhante a questão da limpeza dos lotes!!!(Deixando claro minha opinião que antes da multa, a pessoa receberia uma notificação com prazo)</p>
02	<p>Instituir uma legislação que obrigue as loteadoras a instalarem lixeiras para coleta seletiva em novos loteamentos da cidade.</p> <p>Implantar um programa de educação cidadã, com ênfase ao trato consciente do meio ambiente.</p>
03	<p>O Meio Ambiente Urbano está precisando de uma força muito grande e ser revisto em muitos pontos principalmente da educação da população dos gestores da administração e ser fortalecido a limpeza urbana, para que a cidade não fique sendo vista como uma cidade abandonada e sem ser cuidada pela administração, quem estuda está área citada fica sem emprego e sem retorno pelo que aprendeu e se esforçou nos seus estudos não tem uma praça na cidade que não tenha bancos quebrados tem uma até com pregos para pendurar sacos de resíduos e a periferia da cidade é ponto de descarte de entulho.</p>
04	<p>Concessão de parques e áreas verdes da cidade para iniciativa privada com contrapartida de manutenção e melhoria da área em troca de uso comercial com quiosques ou cobrança de taxas de entrada. Alocação em mapa virtual de nascentes e áreas verdes da cidade, com visão 360 da região para divulgação e controle da própria população sobre a área. Replanejamento de toda a estrutura de água e esgoto da cidade, principalmente tubulações, para direcionamento às estações de tratamento.</p>
05	<p>Cestas de lixos nas praças do Rosário e Matriz</p>
06	<p>O Paulo Madsen citou sobre a importância das Barraginhas e das Represas Secas para a captação de água e controle de erosões, porém hoje em dia a Polícia Ambiental proíbe a execução dessas práticas pelos fazendeiros. Então a minha dúvida é: Quem seria responsável para fazer essas Barraginhas e Represas? Seria a Prefeitura?</p> <p>Quando ele falou sobre a importância de ter uma cidade que escoar bem a água pelas ruas me veio aqui um ponto que a Prefeitura já deveria ter feito para evitar as inundações na Av da Moda e na região do Polivalente que é limpar as arvores e lixos que ficam no Canal São Francisco ali abaixo do Polivalente.</p> <p>Sobre as propostas de parques e áreas verdes são sugestões muito interessantes. Mas já temos a área destinada para área verde e na maioria dos casos é pouco cuidada e aproveitada pela prefeitura que deveria</p>

³² Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 21. Out. 2020.

	sim, ceder o espaço para a área privada gerar renda (como citado sobre aluguel de bicicletas e outros projetos).
07	Plantio de árvores
08	Respeitar e conscientizar a população sobre a importância da conservação de nossos recursos naturais. Revitalizar o parque Municipal "Piantinos". Proibir e multar quem pratica queimadas (de forma efetiva). Melhorar a arborização urbana.
09	Plano de arborização urbana; Política Municipal de Meio Ambiente; estruturação de Corpo técnico na secretaria municipal de meio ambiente; Municipalização do licenciamento ambiental; Convênio com Polícia Militar do Meio ambiente; Regulamentação das áreas protegidas; Apoio financeiro e estrutural ao CODEMA.
10	Implantar coleta seletiva, acabar com lixo a céu aberto, conscientizar a população quanto ao correto descarte de lixo.
11	Ensinar o povo separar o lixo e não jogar na rua. Fazer campanhas educativas
12	Proteção contra incêndio. Maior rigidez nas fiscalizações e multas com aqueles que desmatam e queimam florestas e também terrenos na cidade.
13	Implantar e fomentar corredores ecológicos com a implantação de quintais agroflorestais com ênfase em garantir segurança alimentar mapeando os espaços potenciais para a implantação, com vistas em critérios sociais e ambientais.
14	Também seguindo pelos princípios da ODS, sugiro o Objetivo 12 (Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis) e o Objetivo 15 (Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade), mais claramente e em prática, podendo ser iniciados/executados pela implantação da coleta seletiva/reciclagem/logística reversa e no incentivo a arborização e preservação de áreas verdes do município.
15	1-Aplicar multas altas para proprietários de áreas que tenham queimadas, acúmulo de lixo, desmatamento irregular, etc. 2. Dar suporte a polícia ambiental nas diversas situações que garantam a fiscalização ambiental
16	Priorizar e preservar todos os mananciais no espaço urbano;

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³³.

Tabela 21 – propostas apresentadas na consulta pública para área do Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.

ORDENAMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE

01	Atualmente, um desenvolvimento e crescimento sustentável são, indiscutivelmente, uma das maiores preocupações e objetivos dos territórios periféricos. De facto, esta tipologia de crescimento já não é apenas um desejo, mas sim uma necessidade territorial, a fim de melhorar a qualidade de vida das populações e ainda para garantir um futuro às gerações vindouras. Tendo em consideração esta tipologia de crescimento, em regiões com bases socioeconómicas “reféns” do turismo, estudos que analisem os processos de ordenamento e planeamento territorial e a sua relação com esta atividade são fundamentais para o desenvolvimento territorial sustentável. Através de ferramentas e metodologias exploratórias, como disso são exemplo: o método de análise de caso de estudo, a análise de impacto territorial, ou os questionários de exploração das percepções públicas; A investigação permite verificar a relação entre as políticas de ordenamento territorial e seu impacto e crescimento insustentável da região.
02	Criação de indicador de terrenos vagos x construídos na área urbana para evitar crescimento horizontal exacerbado e aumentar a densidade demográfica nos bairros e centro. Investimento em abertura de vias tipo avenidas para melhoria do tráfego, buscando interconectar todas as avenidas da cidade para melhorar fluidez do trânsito. Determinação de via principal antes da criação do bairro, interligando com restante da cidade. Criação de mapa virtual com todos os indicadores, rua-a-rua da cidade, para verificação de capacidades e/ou de melhorias por área urbana. Aumento de rede de dados para zona rural para internet simples e internet 5G para tecnologia agropecuária.
03	Precisa atualizar o mais rápido possível.
04	Melhoria da Arborização Urbana.
05	Regulamentação das áreas protegidas; implantação de parques lineares nas APP's urbanas; fiscalização de ocupação irregular de APP's.
06	Estamos devendo. A cidade está um lixo só. Os bueiros entupidos, mato por toda parte. Terrenos de engorda sem passeios e muros...

³³ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 21 out. 2020.

07	Mapear e potencializar as áreas de preservação e territórios de sustentabilidade de povos e comunidades tradicionais.
08	Não permitir a ocupação de áreas de preservação ambiental, visto que afeta a qualidade de vida dos munícipes. Atualmente estão colocando fogo em áreas como o parque Emílio Piantino e próximo deste matando animais e plantas que se quer foram catalogados. E o impacto quanto a qualidade do ar e das futuras enchentes trazem fortes perdas ao município
09	Na parte de ORDENAMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE Passos já demonstra alguns sinais de estar sofrendo das mazelas do crescimento urbano não planejado, a exemplo, podemos mencionar o caso do desabamento das casas no bairro Jd. Aclimação, ocorrido em fevereiro deste ano. As residências em questão, localizadas no entorno do Córrego Aclimação, desabaram após um período intenso de chuvas, que acabou por assorear o fundo do vale, e levar parte do terreno onde as residências se encontravam. (ORDENAMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE) O aumento do volume das águas pluviais que desaguam no Córrego Aclimação provavelmente se deve ao aumento da impermeabilização dos solos no entorno da bacia, causada pela aprovação de novos parcelamentos na região e também da falta de manutenção e/ou melhoria da rede de drenagem urbana existente. Esta situação, para a qual não existe uma solução rápida ou simplificada, pode ainda se agravar até que os Parques lineares possam realmente ser construídos, pois, apesar de previstos desde a LC023, são propostas onerosas e de grande complexidade, talvez ainda fora da realidade orçamentária atual do município. Na rua Ametista, e em outras regiões em vulnerabilidade ambiental do município, seria importante que o texto do Novo Plano Diretor prevesse a desapropriação com indenização justa às famílias residentes, o que seria uma alternativa mais viável e possível do que a construção de vários parques lineares pelo município.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³⁴.

Tabela 22 – propostas apresentadas na consulta pública para área do Macro Zoneamento.

MACRO ZONEAMENTO	
01	O Macrozoneamento de Passos MG deverá: Estabelecer centralidades em rede; Orientar a expansão urbana da ocupação; Intensificar o uso das áreas urbanizadas e ociosas; Melhorar a distribuição das atividades no território, reduzindo deslocamentos Garantir o abastecimento de água em toda a cidade para as gerações futuras Promover corredores ecológicos, manter a biodiversidade e preservar os mananciais, implantar uma gestão dos resíduos na cidade. Garantir um marco legal construído coletivamente.
02	Divisão em sistema de 'sub-prefeituras', onde em cada macrozona da cidade haveria todos os serviços, infraestrutura, emprego e renda, evitando deslocamento grande dos habitantes diariamente e fomentando o desenvolvimento dos bairros.
03	Precisa atualizar o mais rápido possível.
04	Incluir como área de urbana ou de extensão urbana o Local denominado Porto Velho e Porto do Glória
05	Descentralizar comércios e oferta de bens e serviços.
06	Estamos pedindo que nós incluísse na lei Reurby somos uma comunidade de rancheiros na região das três ilhas já fizemos um trabalho de topografia e um cd com filmagem área, existe muitos moradores e pescadores profissionais estamos prontos para buscar parceria e orientação pois somos conscientes que temos que conviver com a natureza cuidar do meio ambiente e proteger as matas contra queimadas por favor estou pronto para qualquer contato. Pois aqui tem em média 150 ranchos.
07	Somos da associação das 3ilhas e gostaríamos que nos incluíssemos na lei Reurby, somos em torno de 145 ranchos na região das três ilhas fizemos um trabalho de topografia e também uma filmagem aérea do local temos boas intenções e força de vontade de reflorestar que pode ser vista pela filmagem que fizemos, com esse reflorestamento tentaremos combater as queimadas que prejudicial à natureza queremos o bem pro meio ambiente. Temos moradores e pescadores morando no local, com o transporte escolar, coleta de lixos. Nos da associação só queremos o bem pra natureza e pro meio ambiente, nos de a chance mostrarmos muito obrigado.
08	Estamos pedindo que nos inclua na lei Reurby, pois já temos uma associação, estamos dispostos a nos organizar para que com a orientação de vcs poderemos cuidar melhor de nossa mata evitando queimada e

³⁴ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinhoiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 27 out. 2020.

	desmatamento. Somos uma comunidade de aproximadamente 150 rancheiros na região das 3 ilhas já com topografia e Cd de filmagem da área. Estamos buscando parceiro para que possa nos orientar pois sabemos que temos que conviver e cuidar da natureza pois é ela que nos dá o sustento, tendo em vista que a nossa comunidade é feita pela sua maioria de pescadores profissionais. Certo de sua compreensão e de seu olhar atencioso pra com nossa comunidade fico aguardando contato para qualquer esclarecimento. Atenciosamente.
09	Sendo autorizado a localidade conhecido como porto velho, a fazer parte dos bairros de passos, lá já existe aproximadamente 200 imóveis construídos a beira rio, e poderão ser utilizados como casas de veraneio, poderá fomentar a pesca artesanal, profissional, passeios náuticos, alimentação típica da região
10	Sendo anexado a localidade do Porto Velho aos bairros de passos, lá poderá ser utilizado para eventos regionais, festas juninas, shows rurais além de divulgar com o turismo a cultura de nossa cidade. Sendo a localidade conhecida como porto velho anexada ao novo plano diretor, os ranchos lá existentes passaram a pagar impostos (IPTU), sendo somente naquela localidade quase 200 imóveis, além que vai gerar outros imposto e empregos, além de melhorar a pesca e agricultura naquela localidade
11	A localidade conhecida como Porto Velho já possui um sistema de câmeras guaritas que auxiliam na segurança dos imóveis que lá existem
12	Incluir como área urbana ou de extensão urbana o local denominado Porto Velho e Porto do Glória.
13	Inclusão Porto Velho como bairro de Passos
14	Bairro Rural
15	Criação do Bairro Rural no Porto Velho
16	Transformar o Porto Velho em bairro rural
17	Sugiro transformar a região do Porto Velho em zona urbana.
18	Ao ser anexado a localidade do. Porto Velho como bairro de Passos, será muito útil para a divulgação de esportes aquáticos, pesca, recreação a beira rio, passeios de barcos, caminhadas rurais, passeios de bicicletas, trilhas de. Motocicletas
19	São mais de 200 imóveis existentes na localidade do porto velho, que não possuem escrituras, e se o local for anexado aos bairros de passos, poderá ser expedida escrituras e assim legalizar a situação, inclusive para IPTU
20	Vários projetos de urbanização foram realizados, visando, que se for aprovado que a localidade dos ranchos.do porto velho pertença aos bairros de passos, serão efetivados, dentre deles a recuperação da lagoa lá existente
21	Regularização da Área do Porto Velho como Bairro Rural e implantação de Saneamento Básico, visando um ambiente de lazer e preservação ambiental.
22	Em nossa área (Porto Velho) temos condições de receber tanto veículos motorizados de grande porte (maquinários, caminhões, veículos médios, veículos leves, motocicletas, bicicletas e para o futuro uma pista de terra para caminhadas respirando o ar puro.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³⁵.

Tabela 23 – propostas apresentadas na consulta pública para área do Zoneamento Urbano.

ZONEAMENTO URBANO	
01	Passos MG deve ver o tamanho dos lotes e das edificações. Através disso, supõe-se que o resultado final alcançado através das ações individuais esteja de acordo com os objetivos do município, que incluem proporcionalidade entre a ocupação e a infraestrutura, a necessidade de proteção de áreas frágeis o interesse cultural e a harmonia do ponto de vista volumétrico.
02	Transformar o local conhecido como .Porto Velho em bairro de Passos Anexar a localidade porto velho aos bairros rurais de passo
03	Transformar o Porto Velho em bairro
04	O processo de construção de um Plano Diretor é essencialmente colaborativo. Sem o envolvimento efetivo de cada um de nós, ele acaba se tornando um instrumento ineficaz, que não produzirá os resultados que prometeu; como tem sido por anos a fio. Entretanto, o espírito deve ser sempre construtivo, com visão comunitária e de futuro, buscando agregar contribuições que aumentem o seu potencial transformador. Um Plano Diretor tem o condão de mudar os destinos de um município, olhando para o futuro e estabelecendo objetivos de alto nível, que perpassarão várias administrações, coordenando um movimento de avanço, de exploração de novos potenciais, redirecionando progressivamente o desenvolvimento urbano, econômico e social rumo a um novo cenário. Um bom Plano Diretor precisa nos fazer enxergar o futuro, estruturando os passos para a incorporação progressiva e gradual de novos pensamentos, novos

³⁵ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinho-iro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 27 out. 2020.

conceitos, novas formas de solução dos problemas. Deve nos apresentar objetivos mais ousados e que levarão a mudanças efetivas nos destinos da Cidade, incorporando os avanços disponíveis em todas as áreas do conhecimento, com o objetivo de melhorar a cidade e a vida dos seus habitantes. Respeitosamente e sem questionar os méritos técnicos da elaboração do Plano, conduzido por uma equipe competente da respeitável Fundação João Pinheiro, depois de ler o conjunto das proposições disponibilizadas para discussão em consulta pública, sinto que estamos perdendo uma grande oportunidade de avanços. Embora a palavra “inovação” apareça aqui e acolá nos textos e justificativas disponibilizados – “É até inovador...”, afirmam em certo momento - o espírito inovador não se manifestou verdadeiramente na proposta. E é este o momento propício para rever isso e agregar ao Plano a ousadia que nos conduzirá ao futuro. A meu ver, a proposta colocada para discussão assemelha-se mais a um Plano de Governo, reunindo diretrizes que vão nortear as ações de um mandato da Administração Municipal; timidamente, apenas demonstra como pretende responder aos problemas imediatos e que afligem os municípios neste momento. Com a limitação de campo de visão característica dos Planos de Governo, em praticamente todos os tópicos tratados, o espírito das propostas é reativo, e não proativo; sua visão de futuro limita-se a propor soluções e melhores condições para os problemas identificados no presente. É assim quando identifica as atividades econômicas preponderantes atualmente e centra nelas todas as ações para o futuro, focadas em apenas melhorar as condições sob as quais os setores trabalham hoje. É assim quando insiste em soluções tradicionais de condução para a drenagem urbana, com barragens, canais apenas maquiados de qualidade urbana, quando poderia se aprofundar em soluções mais atuais incorporando elementos de urbanização de baixo impacto como padrão obrigatório para novos loteamentos. Precisamos de mais ousadia, de enxergar mais longe; precisamos nos questionar se planejar o futuro é apenas fazer melhor o que fazemos agora, mais do mesmo. O mundo que vem por aí é muito dinâmico e repleto de novas possibilidades e oportunidades para as quais precisamos nos preparar agora. Por exemplo, Saúde e Educação, dois de nossos pilares mais consistentes não podem ser tratados apenas como um aspecto funcional em Serviços. Tem que ser vistos a partir do seu potencial de transformar a natureza de nossa vocação econômica, trazendo a inovação e a tecnologia para o nosso cotidiano. Temos uma Universidade Estadual, duas faculdades de Medicina, um Instituto Tecnológico Federal, uma Santa Casa que foi reconhecida como o 12º Melhor Hospital do país; são instituições que precisam ser considerados como motores para nos conduzir para um futuro mais ligado à tecnologia, à pesquisa, à criatividade, à inovação. Neste aspecto, a consolidação do conceito da cidade como Área de Inovação, a partir do Plano Diretor parece ser um imperativo para assegurar que estejamos efetivamente nos preparando para o futuro. Um texto que não trate mais profundamente de 5G, cidade inteligente e conectada, startups, inovação, criatividade, bem-estar urbano, infraestrutura urbana sustentável, urbanização de baixo impacto bioinfiltração, biorretenção, caminhabilidade, recuperação do ciclo hidrológico natural, novas formas de moradia, teletrabalho e economia circular estará ultrapassado mesmo antes de ser aprovado; o que dizer em 5 ou 10 anos à frente... Lembrando o visionário Buckminster Fuller, genial inventor, designer, arquiteto e escritor do século XX: “Você nunca muda as coisas combatendo a realidade existente. Para mudar algo, construa um modelo novo que torne o modelo existente obsoleto.” Não podemos perder mais esta oportunidade de dar os tão decantados e quase nunca executados “passos de gigante” que marcam nosso Hino a Passos. E só conseguiremos isso com ousadia e inovação.

- 05** Área residencial não poderá ser misto, área residencial sempre residencial
- 06** Vistoria se o tipo de zoneamento da via está sendo cumprido. Vistoria se o tamanho da construção está de acordo com as leis municipais. Criação de mapa virtual com as determinações do tipo de zona e de densidade permitidas em cada via urbana.
- 07** Inclusão de novas ruas e avenidas como corredor comercial: av. Joaquim Lopes, av. dos Expedicionários, rua São Paulo, av. das nações, av. dos Industriais, rua Izaura Esper Kallas, av. da Penha, rua Canjeranus, rua João Pimenta, av. Chafariz (casarão) av. Jose Caetano de Andrade, av. sabiá, rua Antônio Adão da Silva, rua Barão de Passos, av. JK. todos os loteamentos novos com avenidas sendo transformadas em corredor comercial e os futuros automaticamente.
- 08** Precisa atualizar o mais rápido possível.
- 09** Definição de atividades passíveis na zona de expansão urbana quando em áreas ainda rural.
- 10** Criar corredores que possam interligar o acesso aos serviços públicos, bancários comércio em geral.
- 11** Em empreendimentos de acesso restrito e condomínios fechados poderia se permitir a implantação de lotes de 200 a 250m² unifamiliar, para atender uma gama maior de pessoas de menor renda. Uma vez que loteamentos desta modalidade já são implantados com a sua densidade populacional e infraestrutura definida, sem a possibilidade de uma expansão descontrolada.
- 12** Somos da região das três ilhas, e pedimos que vocês olhem por nós aqui temos o transporte escolar, temas colete de lixo, cuidamos dos nosso meio ambiente que temos aqui nossa reserva, mina de água, o rio e seus mananciais, pedimos que nossa região das três ilhas se torne um bairro ou distrito de Passos.
- 13** A Via Sul Engenharia está tramitando processo de aprovação de cond. Residencial Multifamiliar com T+3

ou T+4 pavimentos em dois terrenos, cujas localizações estão previstas no novo plano diretor com zoneamento urbano na ZEU (Zona de Expansão Urbana). Como os índices urbanísticos e usos permitidos são semelhantes ao da ZMI (Zona Mista), solicitamos que estes terrenos sejam classificados no novo plano diretor como ZMI.

Terreno matrícula nº 84.215 localizado entre o Jd. Polivalente e Pq. Estação, com frente para a R Goiás, com divisa do lado direito para quem olha da Rua Goiás para o terreno com o córrego São Francisco e ao lado esquerdo com a R Dr. Sepúlveda.

Terreno matrícula nº 81.421 localizado no Jd. Colégio de Passos, com frente para a Av. São Domingos e fundos para a Rua do Quilombo, na quadra compreendida entre a R Candeias e R do Quilombo.

- 14** Permitir construção de prédios de até 20 andares na região central.
- 15** Gostaria de saber, uma vez que os chacreamentos passaram para a área de expansão urbana, as regras da Lei existente no município sobre chacreamento continuam vigorando, lembrando que com o crescimento futuro da cidade esses chacreamentos esses municípios passaram a fazer parte do perímetro urbano. Sendo assim, quando isso acontecer as regras que devem ser seguidas são as que constam na lei de chacreamento que tem as normas específicas para chacreamento. Mesmo porque, deve constar na lei do plano diretor, que todas as mudanças de infraestrutura e as demais deverão ser de responsabilidade dos proprietários, pois é isso que consta na lei de chacreamentos uma vez que esses chacreamentos foram registrados como condomínio fechado. A área acima da captação do ribeirão bocaina está inserida na área de expansão urbana, gostaria de saber se foi observado no plano de saneamento básico onde foi mencionado que a parte acima da captação não deveria entrar como área de expansão urbana. E também se essas áreas estiverem na expansão urbana, município deverá regulamentar regras para serem seguidas para implantação de qualquer empreendimento. A zona de diversificação econômica o município deverá regulamentar as normas as normas destinadas as atividade. Pois o município possui a Lei que regulamenta por exemplo, o bairro serra das brisas que esta denominado no plano diretor como zona de diversificação econômica, e nesta Lei consta que o município deveria regulamentar essas atividades. E na lei nova diz que o empreendedor deverá apresentar o EIV e assim o município vai considerar a análise só do EIV, sem fazer nenhuma regulamentação no tocante a regulamentação de atividades e padrões urbanísticos etc

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³⁶.

Tabela 24 – propostas apresentadas na consulta pública para área de Mobilidade Urbana.

MOBILIDADE URBANA

- 01** Passos MG já está na hora de ver uma mobilidade urbana mais sustentável e com qualidade de locomoção principalmente arrumando varias ruas que anda com os bloquetes soltos e totalmente desniveladas e cheias de buracos deveria por ciclovia em avenidas da cidade tirar lixeiras das calçadas pondo PEV'S (Ponto de Entrega Voluntária) em vários pontos da cidade para tirar descarte de resíduos das calçadas e ainda ter passeios menos desnivelados e com menos mato e menos buracos para a locomoção de cadeirantes e pessoas de idades.
- 02** Estudo para revisão total do sistema de transporte público por ônibus, com reordenação das rotas de acordo com densidade populacional e classe social. Revisão de mão dupla ou de estacionamento em ambos os lados de vias urbanas de acordo com largura da via, metro a metro. Estudo de anel viário com maior velocidade permitida. Estudo de abertura de ciclofaixas interligadas, com permissão para patinetes e outros modelos de mobilidade urbana. Permissão via lei municipal de aplicativos e outros itens de mobilidade urbana.
- 03** Delimitação de horários de veículos de grande porte na circulação em vias centrais da cidade. Fazer circular em mão dupla a rua João Teixeira mendes como também a rua da praia, nesta, com quebra-molas colocando estacionamento em apenas um dos lados visando melhorar o comércio na região.
- 04** Criação de um novo acesso a rodovia MG-050, pela avenida principal do bairro Mirante do Vale
- 05** Criar um App ou site que possamos acompanhar quais linhas passam onde e para onde vão e quais pontos e horários passam.
- 06** Ciclovias interligadas; avenidas interligadas; planejamento do anel viário.
- 07** Melhorar bastante as condições das vias e sinalização.
- 08** Criar e fomentar ciclovias interligando o acesso aos bens de consumo e serviços.
- 09** Ruas e avenidas não devem ser interrompidas como por exemplo a rua sete de Setembro que é interrompida no educandário.
Não permitir redução da largura de ruas como por exemplo o que foi feito na praça do rosário para

³⁶ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinhoiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 27 out. 2020.

	construção de um ponto de ônibus.
10	Atender os estudantes da UEMG em situação de vulnerabilidade, ofertando transporte gratuito; Organizar o transporte coletivo para atender a todos os estudantes da UEMG e IFSUL
11	A LC023 prevê também um plano de mobilidade urbana que se sobreponha às necessidades de transporte individuais, mas na prática isto não ocorre, pois mesmo em diretrizes da própria legislação obrigam que seja previsto vagas residenciais em todas as residências uni e pluri familiares, independente do zoneamento ou do tipo da população que irá habitar estas residências. Também é exigido pela SOHSU previsão de vagas específicas em todos os pontos comerciais, também independente do zoneamento, e independentemente da quantidade de outras vagas que o mesmo imóvel já possua. Este tipo de incoerência textual descredibiliza de desinstrumenta as próprias secretarias para executar os maiores objetivos do Plano Diretor. Além do aumento desnecessário da área construída e impermeabilização do solo.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³⁷.

Tabela 25 – propostas apresentadas na consulta pública para área de Habitação.

HABITAÇÃO	
01	Várias casas e terrenos na cidade estão abandonadas casas viram ponto de moradias de mendigos e terrenos viram ponto de queimadas e descarte de resíduos, entulhos e moveis e eletrodomésticos quebrados precisa de uma fiscalização maior para se ter ordem com moradias desabitadas e terrenos vazios porque os moradores não cuidam deles e eles viram ponto de desordem municipal.
02	Todas as moradias (ranchos) estão em conformidades com a lei ambiental federal, estadual e municipal.
03	Restituição de ocupações em áreas de risco ou áreas públicas para os devidos donos ou para a população em geral, com deslocamento dos moradores para sistema de COHAB. Revisão individual dos proprietários das COHABs em vista que muitos revenderam suas habitações ganhas e continuam em áreas de vulnerabilidade. Alocação em outras áreas da cidade das futuras COHABs.
04	Sem resposta
05	Infraestrutura em todos os bairros. Mais casas populares, mas de tamanho maior, pois as pessoas mais vulneráveis também costumam ser as mais numerosas. Atentar para isto.
06	Mapear e criar programas de moradia para população de baixa renda inclusive em situação de rua
07	Estamos pedindo que nos incluísse na lei Reurb que, somos uma comunidade de mais de 150 rancheiros localizados na região três ilhas, em Passos-MG, fizemos já trabalhos de topografia e filmagem de toda área, existem muitos moradores e pescadores na região, estamos prontos para buscarmos parcerias e melhoramentos quanto no meio ambiente e na natureza, protegendo e cuidando toda extensão.
08	Adensamento da ZEIS no perímetro urbano de Passos, dessa forma tende a evitar a segregação onde maior parte da zona se consiste instalada e evidencia ausência de serviços prestados. Quanto ao adensamento em novos loteamentos, não prejudicaria os habitantes da ZEIS pela desvalorização de seus imóveis.
09	1. Permitir loteamento somente após um estudo por uma comissão técnica, visto que uma urbanização desregrada traz problemas de enchentes, endividamento do município, degradação do solo etc.
10	Priorizar moradia para pessoas em situação de rua; Mulheres chefes de família;
11	Em relação à HABITAÇÃO, os dados da SOHSU do município de Passos apontavam, em sua última atualização em 2017, um cadastro de 1.206 famílias no Plantão Social do CadÚnico para obtenção de moradias, e um déficit habitacional de 3.003 UH, que fora fornecido pelo MCid de acordo com os dados do censo do IBGE de 2010. Desde o ano de 2009, data de lançamento do PMCMV, foram contratadas em Passos, 6.143 UH pelo programa, sendo, destas, 1113 na Faixa 1, 110 na Faixa 1,5, 4.676 na Faixa 2, e 244 na Faixa 3. Entretanto, de acordo com o dado do Ministério das Cidades o déficit habitacional era de 2761 unidades na Faixa 1, 175 unidades na Faixa 1,5 e de apenas 64 e 3 unidades na Faixa 2 e Faixa 3 respectivamente. (HABITAÇÃO) Isto geralmente significa que o fluxo da habitação não se comporta de forma a suprir o déficit, e sim em atender os interesses de mercado, já que nas faixas 1 e 1,5 - a maior demanda por habitação - não foi completamente atendida, e enquanto isso nas faixas superiores foram produzidas mais habitações do que seria necessário. Assim sendo, é essencial que a nova legislação do Plano Diretor regulamente o direcionamento de verbas arrecadadas especificamente para estas demandas, que não serão atendidas somente com iniciativas esporádicas e o curso comumente tomado pelo mercado da habitação. Existe na cidade também uma demanda significativa por habitação vinda da quantidade de população em situação de rua, e um auxílio um tanto quanto insuficiente dos albergues e aluguel social. (HABITAÇÃO) Muito importante também seria direcionar no texto da lei as diretrizes/caminhos jurídicos para que haja a real possibilidade de desapropriação de imóveis passíveis de se enquadrarem na questão

³⁷ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinhoiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 27 out. 2020.

do IPTU progressivo, para que estes possam vir a ser utilizados também para suprir a demanda por habitação e equipamento urbano. A questão do IPTU progressivo é uma abordagem muitíssimo importante que a FJP retoma, mas que não ocorre realmente no município, e nem mesmo a verba que deveria ser direcionada da outorga onerosa chega até seus devidos fins.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³⁸.

Tabela 26 – propostas apresentadas na consulta pública para área de Gestão.

GESTÃO

- | | |
|-----------|---|
| 01 | Trata-se de uma questão de Saúde Pública o tema de Queimadas frequentes em nossa cidade!!!! Na época do Inverno ,com a intensificação de Queimadas, é público e notório a superlotação de postos de saúde e plantões hospitalares com alta demanda de problemas respiratórios, principalmente entre crianças e idosos, que são quem mais sofre com a situação.....Minha sugestão seria criar uma lei obrigando os proprietários de terrenos a fazerem regularmente a limpeza de suas propriedades, sob pena de multa, ou ainda, quem não manter os terrenos limpos, a Prefeitura executa o serviço e acrescenta o valor no carnê do IPTU ou fica inscrito na Dívida Ativa do Município!
Deveria-se ainda obrigar os proprietários de lotes a realizarem o calçamento da via e o muro pra evitar acúmulo de entulhos e lixo jogados por terceiros, sob pena de autuação semelhante a questão da limpeza dos lotes!!!(Deixando claro minha opinião que antes da multa, a pessoa receberia uma notificação com prazo) |
| 02 | Implantar uma efetiva gestão de pessoas, motivando o uso da competência, habilidades e atitude dos servidores públicos municipais. Essa ação gera valor as pessoas, tanto cidadãos, quanto os próprios servidores. |
| 03 | Uma Gestão de qualidade tem que estar atualizada com leis novas que trazem qualidade social, ambiental e econômica para um município sabendo buscar os seus direitos federais e estaduais. |
| 04 | Será criado separadamente um PDTIC (Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação)? Pois acredito ser extremamente importante que esse plano seja criado, separadamente ou como parte deste que está em andamento. O assunto é muito relevante e importante e deveria ser separado em uma área específica (estou comentando no de Gestão, mas ele deveria ter um tópico exclusivo). Ou ser tratado em um PD distinto. Um exemplo simples é que temos a entrada da LGPD em vigor em pouco tempo e isso irá impactar profundamente o uso de informação por todos os órgãos da prefeitura e isso não está sendo discutido nesse PD. Dentre outros assuntos de grande importância ao município ligado à Tecnologia da Informação. |
| 05 | Desenvolver plano de ação, estilo ferramenta 5W2H, para organização, cobrança e cumprimento das ações do plano diretor da cidade a ser vistoriado pelo Conselho da Cidade. Criação de plataforma on-line para agregar demandas de todos os setores e ideias de melhorias. Fortificação dos grupos de bairros. Focar em diversificação econômica, com agroindústria, indústria médica e de saúde, entre outros. Buscar área alfandegária para importação e exportação diretamente na cidade. Buscar parceria para cursos técnicos para capacitação de mão-de-obra da cidade, junto à FIEMG, EMATER, entre outros. Retirar proposta de taxas de iluminação e de coleta de lixo e incluir imposto progressivo em terrenos em área urbana com mais de 10 anos de inauguração do bairro. Aprimorar software de impostos e encargos e notas fiscais da prefeitura. Aprimorar software para boletim médico e educacional por CPF na cidade para repasses de remédios, complementos alimentares, apostilas, livros e outros. |
| 06 | Mais atenção as partes carentes, com fiscalização. |
| 07 | Secretários municipais tem que ser técnicos e não apadrinhados. |
| 08 | Atentar para limpeza urbana, buracos nas ruas e principalmente as áreas de saúde e bem estar social. |
| 09 | Fomentar um gabinete participativo com agenda vinculada e escutas territoriais e temáticas. |
| 10 | 1. Criar uma incubadora de empresas
2. Todas as empresas que contratarem um estagiário que tenham um abatimento no imposto
3. Trazer um SENAI para auxiliar na profissionalização dos adolescentes |
| 11 | Com relação ao grupo técnico de análise seria muito importante esclarecer de forma clara quais as funções do grupo técnico de análise. Quais as suas atribuições e competências, ou até mesmo, estabelecer se esse mesmo grupo técnico teria a competência de aprovar projetos que o mesmo analisa. Atualmente segundo legislação quem aprova projetos de parcelamento e de impactos é a secretaria de Obras, segundo a legislação o GTA só faz análise técnica e se o obras entender ao contrario ele pode ignorar as análises técnicas aprovar é claro assumindo todas as consequências.
Precisa ficar claro para acabar com dúvidas da competência desse mesmo grupo. Sendo que na minha |

³⁸ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinhoiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 27 out. 2020.

opinião a secretaria de planejamento que deveria fazer essas análises pois tudo relacionado a planejamento inclusive o plano diretor é sempre encaminhado para a secretaria de planejamento resolver.

- 12**
- No portal também seriam mantidos dados atualizados sobre o déficit habitacional e crescimento da cidade, alimentados pela própria administração da cidade e colaboradores voluntários especializados, além da possibilidade de futura expansão para disponibilidade de informação em tempo real sobre o espaço urbano, com o uso da plataforma CIM;
 - No portal também seria disponibilizado conteúdo simplificado das leis urbanísticas do município, além de um canal de dúvidas e consultas simplificado, que diminuiria a demanda da SOHSU para questões corriqueiras;
 - E por fim, mas não menos importante, o Portal contaria com uma plataforma de educação sobre as questões urbanas, com cursos voltados para os agentes do planejamento municipal (órgãos públicos), representantes dos direitos da população (ministério público), e para a própria sociedade civil.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual³⁹.

Tabela 27 – propostas apresentadas na consulta pública para área de Instrumentos Urbanísticos.

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

01	Sugiro fomentar a criação de um Centro Comercial fixo no antigo Mercado Municipal de apoio ao turista e ao artesanato local, gerando renda para a cidade e gerando mais empregos, além de implantação de lixeiras metálicas chumbadas de esquina em esquina nas principais vias comerciais da cidade e região Central, para que tenhamos a cidade mais limpa e atrativa para o turista, além de educar a população ao descarte correto do lixo e evitar enchentes na cidade, principalmente na região da Avenida da Moda na época das chuvas!!!!
02	Acho que já citei este termo a cima é onde se deve fazer justo pelos impostos pagos e cobrar em multas pelos que fazem a prefeitura a gastar dinheiro público tendo que fazer a manutenção de áreas particulares
03	Mapeamento, por rua ou área urbana, da infraestrutura alocada, máximo permitido e porcentagem já utilizada (exemplo, há locais em que não há mais capacidade para expansão de densidade demográfica em vista da tubulação de esgoto não aguentar). Definição e cobrança da real utilização do terreno para os fins determinados, ou de habitação, ou comércio, ou indústria ou outros. Abertura de vias tipo avenidas, para melhoria de tráfego urbano, interligando todas as avenidas da cidade. Desenvolvimento de áreas verdes e espelhos d'água para melhorar microclima. Utilização de estrutura subterrânea para fiação de energia, internet e telefonia, principalmente na área central da cidade. Permissão de edifícios superiores ao determinado desde que refaçam a rede de água, esgoto e outros de infraestrutura para suportar a demanda do edifício.
04	Urbanização da área construída as margens do rio grande, (Porto do Glória, Areal, Porto Velho).
05	O que me deixa intrigado é o fato de nossas avenidas maiores não serem arborizadas como merecem. Jucka Stoelcer por exemplo, ou Av. Da moda é sol dos dois lados com palmeiras no Centro. Os canteiros centrais poderiam muito bem seguir o exemplo da Arlindo Figueiredo... e o uso excessivo de uma única espécie como tenho observado pode nos causar problemas futuros.
06	Montar equipe qualificada para fazer os estudos necessários.
07	Mapear e buscar parcerias público privadas para desenvolver programa de desenvolvimento e melhorias na mobilidade urbana.
08	Aplicação do instrumento urbanístico - IPTU PROGRESSIVO para imóveis não edificadas com mais de 5 anos de aquisição. Aplicado em imóveis à partir de 100m ² localizados no perímetro urbano de Passos, considerando assim parte do combate a doenças e pragas peçonhentas, como dengue, escorpions que afetam diretamente a vida dos moradores das periferias, além de manter o lote visivelmente limpo e mato aparado. Aplicação do EIA - ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL para empreendimentos de porte em qualquer região do município, visando não afetar o sistema hídrico a fauna e flora local. TDC - TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR: Aplicar o TDC em áreas urbanizadas conforme localizadas próximas aos patrimônios históricos de Passos, assim um empreendimento de determinada altura não ofuscaria o bem tombado ou prédio histórico local.
09	Em se tratando dos INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS e do espaço urbano de Passos, e como este modificou-se ao longo dos anos, percebe-se a princípio que a quantidade de parcelamentos veio aumentando paulatinamente, sobretudo, após o ano de 2009, que coincide com a data de promulgação do PMCMV, pois, como observado nos mapas do item anterior, em apenas três anos a quantidade de

³⁹ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinhoiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 27 out. 2020.

parcelamentos aprovados chega a dobrar. Em relação às características destes novos solos urbanos, percebe-se uma tendência à produção de parcelamentos com maior quantidade de lotes, e estes, com dimensões e área reduzidas, ou seja, a unidade de terra comercializada não raramente possui as medidas mínimas de testada exigidas pela legislação. (INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS) Desta maneira, inferimos que as características da expansão urbana de Passos contaram com algumas mudanças desde a data da publicação da LC023, tal como o aumento da oferta de lotes, e também no tempo e forma de comercialização destas novas parcelas de solo. Seria importante que a dinamização deste processo produtivo fosse considerada na formulação dos novos termos e artigos que vão compor o novo Plano Diretor da Cidade. (INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS).

Outro tópico que emerge com grande importância é a forma como se dão os processos de aprovação destes parcelamentos e de regularização dos loteamentos clandestinos. A composição textual da lei não é capaz de garantir sozinho o controle sobre o espaço urbano se existirem entroncamentos no funcionamento dos processos administrativos, sobretudo devido à forma como se dão relações entre a administração e os outros interesses que atuam no solo urbano. As pressões exercidas pelos interessados no parcelamento do solo, e a falta de respaldo técnico – como estudos, dados e equipes de fiscalização – e também ferramentas para o setor público, enfraquece a alçada de análise e aprovação destes empreendimentos, deixando-as sujeitas aos interesses políticos e de mercado. (INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS).

Alguns elementos da legislação atual estão insuficientes para garantir o acesso urbano e à terra para todas as parcelas da população, assim sendo, e de forma a diminuir a atratividade lucrativa dos grandes empreendimentos para as construtoras e incorporadoras, elencou-se algumas medidas que poderiam ser compreendidas no texto da lei para estes fins:

- Aos novos parcelamentos, será exigida uma porcentagem (em torno de 5%) dos lotes, que sejam de uso de habitações de interesse social, e que estes não possam ser vendidos ou objeto de repasse, apenas doação para moradia e uso residencial (uni ou multi familiar); (INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS)
- Antes da aprovação do Poder Público ser fornecida sobre novos parcelamentos do solo urbano, propõe-se que os projetos urbanísticos, tanto do loteamento em si, quanto dos complementares e de prolongamento do equipamento urbano, e ainda as planilhas orçamentárias (que já são exigências na nova lei de parcelamento do solo do município – LC057/2018) e de custo destas execuções sejam publicados em veículos de informação impressa e on-line, e ainda, sujeitos à consulta pública a respeito de sua viabilidade;
- Que a composição do GTA seja revisada e seu corpo técnico majorado, de forma que aumente a representatividade da sociedade civil, claro que resguardando aqui o fundamento tecnicista, e inclusive fomentando possibilidade de parceria com a UEMG, que é uma vinculação favorável já no texto anterior da LC 023, sobretudo preferencialmente pela possibilidade do parecer dos pesquisadores urbanistas; (INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS);
- Que os pareceres e propostas emitidos pelo GTA não fiquem sujeitos a decisões de outros personagens do poder executivo, já que em sua composição estes já se encontram representados, e sim que sua análise seja a última instância para a aprovação ou reprova dos novos parcelamentos. (INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS);

A possibilidade também de criação de um Portal de Transparência Urbana, que similar às funções do Sistema de Informações previsto na LC023, e regulado pelo ConCid, tratar-se-ia de um canal de informações disponível para a população como forma de aprendizado e conscientização. Entretanto, esta proposta difere-se do Sistema de Informações em alguns pontos principais, que o transformariam em uma ferramenta realmente capaz de auxiliar na regulação do espaço urbano, a saber:

- Dentro do portal seria disponibilizado um canal de ouvidoria do espaço urbano, um espaço para denúncias em linha direta com o ministério público, de forma que as demandas chegassem de forma mais rápida, direta e segura.

Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual⁴⁰.

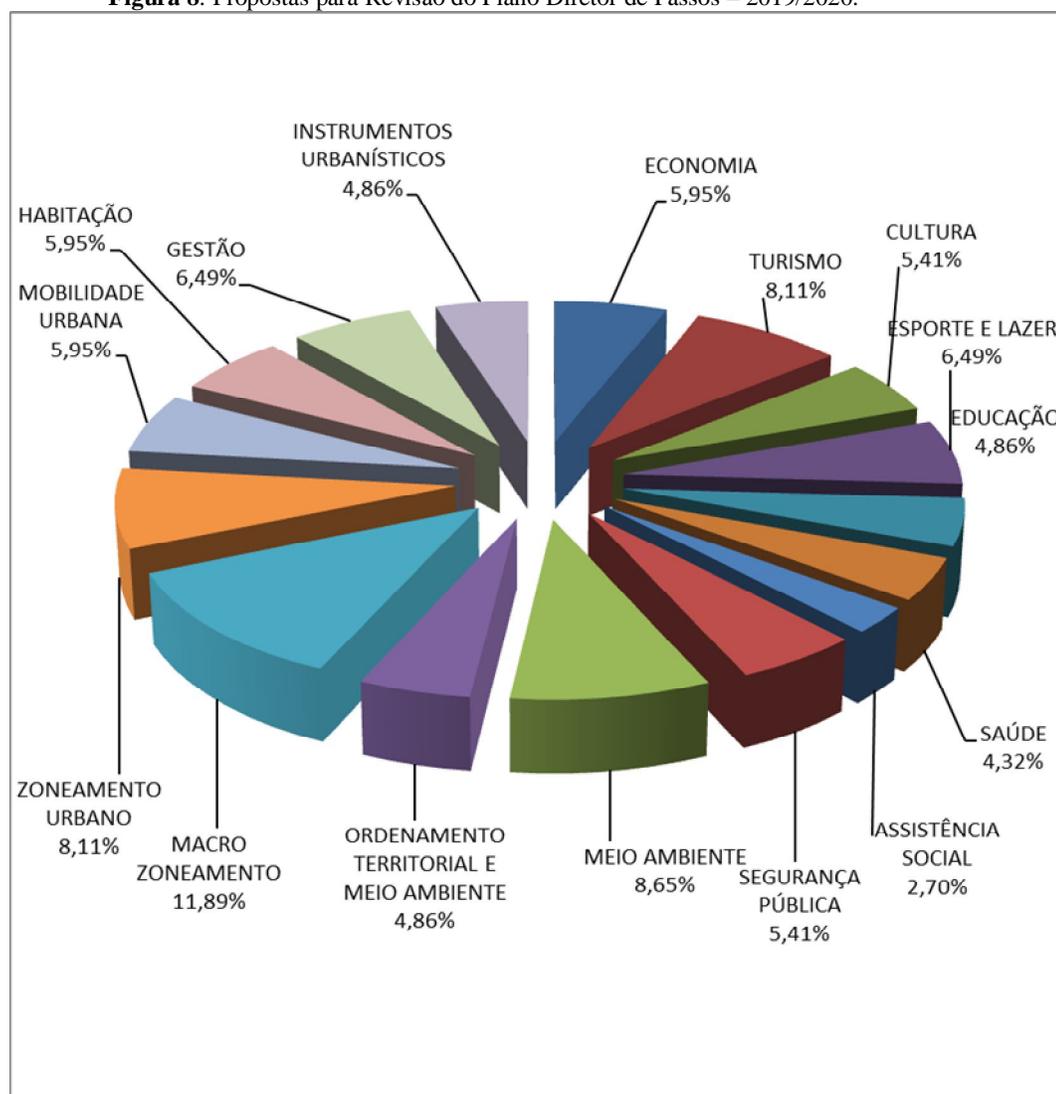
Assim, passando-se à análise da participação cidadã na revisão do Plano Diretor da Passos, em 2019, utilizou-se o mesmo critério para a análise, em 2006, não se baseando apenas no número de participantes, mas também por sua representatividade e qualidade das propostas oferecidas que se comprovam com a redação do Projeto de Lei, em sua versão final.

⁴⁰ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinhoiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 27 out. 2020.

A FJP apontou que para a consulta pública realizada na primeira rodada do processo participativo virtual, todas as contribuições foram analisadas, verificando-se a sua pertinência e considerando o escopo de um plano diretor, tendo como resultado, propostas mais fortalecidas e, ainda, novas propostas (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2020).

Sendo assim, analisando o conteúdo das propostas e observando que um participante indicou em muitas das vezes mais de uma proposta, chegamos ao seguinte gráfico (Figura 8):

Figura 8: Propostas para Revisão do Plano Diretor de Passos – 2019/2020.



Fonte: Apêndice 1 do relatório participativo virtual⁴¹.

⁴¹ Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/fundacao-joao-pinheiro-abre-consulta-publica-para-revisao-do-plano-diretor-de-passos/>>. Acesso em 20 out. 2020.

Logo após, cumprindo o cronograma do processo participativo virtual, passou-se à segunda fase do processo, que foi a realização de um *webnário*, em complementação à consulta pública que ocorreu nos dias 15, 16 e 17 de setembro do corrente ano, nomeado “Propostas para o Plano Diretor de Passos”, evento aberto a toda a população de Passos, que aconteceu pela plataforma *ZOOM* da FJP e, também, com o apoio da Assessoria de Comunicação Social – ACS e regido por regulamento próprio⁴² (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2020).

Neste momento, os responsáveis de cada área da FJP apresentaram os resultados da consulta pública, considerando a necessidade do retorno à população sobre o conteúdo das contribuições e como as mesmas foram incorporadas à nova proposta do Plano Diretor.

A Fundação João Pinheiro apresentou os resultados finais⁴³ do processo participativo indicando e consolidando as propostas, por área, explicando as propostas e a sua importância, complementando com as contribuições produzidas pelos diálogos ocorridos no *webnário*.

A FJP informou que, considerando os relatórios e processo participativo virtual, 150 (cento e cinquenta) habitantes de Passos/MG participaram e opinaram nas discussões das propostas, sendo que um total de 90 (noventa) destes habitantes compareceram no *webnário* que ocorreu durante 03 (três) dias, 15, 16 e 17 de setembro de 2020, respectivamente, e, 60 (sessenta) habitantes participaram da consulta virtual, se manifestando através do formulário eletrônico que ficou disponível pelo período de 26/06/2020 a 27/07/2020, ou seja, por mais de um 01(um) mês.

Apontou-se ainda, que a população de Passos/MG, estimada pelo IBGE para este ano de 2020, é de 115.337 habitantes e, considerando que a proporção da população urbana é de 94,6%, de acordo com o Censo de 2010, chegamos a uma população urbana estimada atual para Passos – MG de 109.109 pessoas.

Sendo assim, concluiu que o percentual participativo na revisão do Plano Diretor de Passos foi de 0,14%⁴⁴.

⁴² O regulamento próprio pode ser consultado no Apêndice 3, do volume II, Plano Diretor Participativo de Passos-MG (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2020).

⁴³ Resultados Finais “referem à síntese das contribuições recebidas pela consulta pública, a análise da pertinência dessas contribuições e a forma de incorporação das mesmas nas propostas preliminares” (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2020).

⁴⁴ Os cálculos foram informados pela Fundação João Pinheiro que seguiram da seguinte forma:

Participantes dos eventos: 150 pessoas;

População atual estimada: 115.337 pessoas (IBGE);

Proporção da populações urbana e rural: urb.:94,6% rur.:5,40% (Censo 2010);

Do processo de atualização do Plano Diretor de Passos, resultou a proposta preliminar de anteprojeto de lei, instituindo o novo formato do Plano Diretor Participativo de Passos que será encaminhado à Câmara dos Vereadores para aprovação.

Importante comparar o Plano Diretor de 2006 com a proposta para o novo Plano Diretor e perceber a diferença textual entre ambos, não só em quantidades de páginas, mas, também, pela complexidade de material que o novo texto aponta em seus títulos.

No Título I, que trata dos princípios e objetivos fundamentais, além de o novo texto abordar sobre a função social da propriedade, também tratou da função social da cidade. Inseriu em seu artigo 2º os princípios fundamentais para o Plano Diretor, destacando-se o inciso V, que trata da gestão democrática e participativa. Ainda, tratou com maior observância os objetivos do Plano Diretor.

Importante questão foi a inclusão dos Eixos Estratégicos formulados para o desenvolvimento do município, que foram inseridos no Título II, do anteprojeto de lei, dando as diretrizes para que o Município alcance o desenvolvimento almejado, o que é muito importante para o futuro da população.

O novo texto também tratou das zonas de uso, a partir da proteção do patrimônio cultural e ambiental, das vocações, tendências, potencialidades e restrições advindas das diferentes realidades e da capacidade de suporte das infraestruturas instaladas e/ou projetadas, tratando de maneira abrangente todo o território municipal, indicando em seu Título III as diretrizes e ações para a política municipal de ordenamento territorial, buscando tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Ainda, no Título III, determinou o macrozoneamento municipal; o perímetro urbano da sede municipal; o zoneamento urbano; as áreas de interesse especial – apresentando um quadro com a relação de Bens Culturais Protegidos do Município de Passos/MG, as condições gerais para o uso e a ocupação do solo nas zonas urbanas; e, ainda do remembramento.

Atenção especial se deu quanto à questão da ocupação e do uso do solo, em que determinadas as diretrizes, passou-se a divisão em seções para dispor sobre suas categorias (uso residencial, uso econômico, uso misto, uso institucional, uso residencial multifamiliar; uso econômico de pequeno porte) e uso conforme e não conforme.

Estabeleceu-se também os parâmetros urbanísticos destinados a controlar a ocupação e o uso do solo em cada zona (coeficiente de aproveitamento, afastamentos, vagas

População urbana atual estimada: 109.109 pessoas;

Cálculo da porcentagem da pop. Participativa: %pop = $150/109.109 = 0,0013747729 \times 100 \approx 0,137 \approx 0,14\%$.

de estacionamento e faixas de acumulação de veículos, empreendimentos de impacto), com o objetivo de garantir a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, o conforto, a salubridade e a qualidade de vida para todos os cidadãos. Definiu-se ainda, questões de mobilidade urbana buscando a distribuição equilibrada da circulação de veículos, pessoas e bens, dando suporte ao ordenamento territorial e à articulação entre desenvolvimento, acessibilidade, inclusão social e proteção do patrimônio cultural e ambiental.

O Anteprojeto de Lei acertou questões acerca dos condomínios imobiliários horizontais, adequando suas disposições com a nova lei de regularização fundiária.

Em seu Título IV, elencou os instrumentos de política urbana, com instrumentos de planejamento, de combate à especulação imobiliária, jurídicos e urbanísticos, regularização fundiária, tributários e financeiros, jurídico-administrativos e de gestão urbana, destacando-se os espaços participativos aqui instituídos.

Quanto ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, dispôs sobre IPTU – progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, consórcio imobiliário, convênio urbanístico de interesse social. Tratou ainda do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas, estudo de impacto de vizinhança, instrumentos de regularização fundiária, zonas especiais de interesse social, planos de regularização fundiária de interesse social, regularização fundiária de interesse social, regularização fundiária de interesse específico, regularização fundiária inominada, legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião especial de imóvel urbano, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, demarcação urbanística e o direito real de laje.

Em seu Título V, estabeleceu as diretrizes e ações para a política municipal de meio ambiente, no Título VI prescreveu as diretrizes e ações para o desenvolvimento econômico, no Título VII, as diretrizes e ações para o desenvolvimento social, observando-se, principalmente, as propostas apresentadas pela população no processo participativo.

O Título VIII tem uma grande importância porque refere às diretrizes para a dimensão institucional, buscando o fortalecimento da administração municipal e o sistema de planejamento e gestão, institui normas para o Conselho Municipal da Cidade e sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, elementos essenciais para que a implementação do Plano Diretor se concretize.

Assim, podemos perceber a qualidade do texto legislativo proposto, que foi formalizado, levando-se em consideração as propostas apresentadas durante o curso do processo de elaboração do Plano Diretor.

Contudo, como já observamos que para analisar a participação popular nos ciclos participativos de construção e revisão de Planos Diretores, não podemos medir a sua validade e eficácia apenas pelo número de participantes, devendo-se observar a participação em um contexto/eixo: participantes, representatividade e qualidade das propostas, conclui-se, pela análise e andamento de todo o procedimento, que o número de contribuições efetivas apresentadas pela população foi expressivo e que todas elas são “relevantes do ponto de vista da preocupação da população com o desenvolvimento e o futuro do seu município” (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PASSOS, 2020).

Ademais, pelos dados apresentados, com a leitura das propostas e resultado do texto do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor, deduz que houve uma participação adequada da população, que por sua representatividade (Conselho da Cidade, representantes de associações de bairros e demais interessados da população) apontaram os problemas e necessidades da população de cada bairro da cidade e de todas as áreas em geral, atendendo assim, aos requisitos participativos para a revisão do Plano Diretor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve o objetivo de investigar e analisar a importância e a efetividade dos mecanismos de participação cidadã previstos para a construção e revisão dos Planos Diretores, se eles são devidamente utilizados nestes ciclos e se através deles os cidadãos conseguem interferir junto à Administração Pública na busca de melhores condições de vida para a população.

Pretendendo demonstrar a importância da cidadania para a efetividade dos fins do Estatuto da Cidade, delineou historicamente seus preceitos e o caminho percorrido para a instituição dos processos participativos, no Brasil.

Observou-se que a cidadania brasileira limitou a sua noção a um status construído a partir de conveniências e arranjos em detrimento das classes marginalizadas desde a colonização do país, pressupondo, como via de acesso à inclusão, a própria desigualdade fundada em privilégios, o que James Holston chamou de cidadania diferenciada.

Isto explica que, embora haja a premissa da participação, os estudiosos apontam que mesmo ela estando garantida constitucionalmente e infraconstitucionalmente, ainda encontra muitas barreiras de efetivação, implicando que a cidadania brasileira necessita ser compreendida em seu sentido material, ativa, cunhada por James Holston como cidadania insurgente, propondo-se maior protagonismo no campo político, reforçando o papel do cidadão na atuação junto ao Estado.

Como fator insurgente do cidadão, é importante compreender a retomada histórica dos movimentos sociais para a edição do Estatuto da Cidade, luta pelo ordenamento urbano e diminuição de problemas urbanísticos como a desigualdade social, e também pelo viés democrático na instituição do planejamento urbano, porque antes da Constituição de 1988 o planejamento urbano, no Brasil, não contava com a garantia da participação popular, sendo que a chegada dos modelos de planejamento urbano com traços mais participativos e democráticos foram motivados pela força do Movimento Nacional de Reforma Urbana, acelerando a ampliação da participação social na gestão das cidades.

A importância democrática do Estatuto da Cidade remonta na ideia da participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre o destino da cidade que ele quer, assegurando o diálogo entre a sociedade e o Estado na tomada de decisões.

Retratou as ameaças democráticas sofridas com o atual governo, inicialmente, com a PEC nº 80/2019 que visa alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, destituindo a função social da propriedade; a extinção do Ministério das Cidades (embora

tenha passado para o Ministério de Desenvolvimento) e a ameaça de extinção do Conselho das Cidades pela edição do Decreto nº 9.759/2019 que teve a sua exigibilidade parcialmente suspensa em decisão liminar requerida na ADI 6121.

Destacou-se o Plano Diretor dentre os instrumentos para a imposição da política urbana elencados pelo Estatuto da Cidade por seu caráter participativo em que durante todo o seu processo de construção e revisão deve necessariamente contar com a participação da população, com a realização de debates, audiências e consultas públicas, tornando-se um importante espaço de debate entre os cidadãos para a definição das ações necessárias ao bom desenvolvimento da cidade.

Outro ponto de destaque é que a Constituição Federal prevê que o Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e o Estatuto da Cidade reforçou esta previsão e ainda criou novas obrigatoriedades, que se não obedecidas acarretam a responsabilidade do prefeito por improbidade administrativa, como realizar a sua revisão a cada dez anos, promover a participação popular durante todo o processo de construção e revisão, dentre outros.

A principal premissa é a de que o cidadão atuando nos processos decisórios junto à Administração Pública, as ações se tornam mais legítimas e eficientes.

Esta previsão contribui para o fortalecimento da gestão pública e viabiliza a democracia participativa no Brasil, como articulação que busca a diminuição das desigualdades sociais por meio da participação popular, consolidando práticas e compartilhando experiências.

O primeiro lugar que o cidadão tem para exercer a cidadania é na cidade, não apenas pelo sufrágio, elegendo seus representantes, mas, interferindo nos atos da Administração Pública nos espaços que tem à sua disposição para auxiliar na busca de melhores condições de vida para a população.

O Estatuto da Cidade traz em seu bojo os instrumentos para o ordenamento urbano, destacando-se o Plano Diretor devido ao seu caráter democrático que determina que durante o seu processo, seja de construção ou de revisão, deverá obrigatoriamente contar com a participação popular.

Assim, o brasileiro tem à sua disposição um instrumento local que exige a participação da população para determinar as suas diretrizes e que, se devidamente participado pode ajudar na concretização dos interesses de toda a comunidade.

Contudo, para verificar adequadamente se os mecanismos de participação são adequadamente utilizados nos ciclos de construção e revisão do Plano Diretor, foi necessário analisar um caso concreto, escolhendo a cidade de Passos-MG.

Analisar o ciclo participativo para a elaboração e atualização do Plano Diretor da cidade de Passos se tornou interessante devido a que a cidade é considerada de porte médio, diferentemente dos estudos encontrados que geralmente retratam sobre o assunto nas grandes cidades ou metrópoles, onde, geralmente, a participação é mais ativa devido a que os problemas urbanísticos encontrados já se passam há tempos e, portanto, já são combatidos pelos movimentos sociais.

Considerou-se, portanto, importante avaliar-se a situação da participação nas cidades médias que como se pode observar já experimentam problemas urbanísticos, antes somente encontrados nas grandes cidades, como aumento da desigualdade, problemas de mobilidade urbana, segurança pública, habitação com favelamento, questões sanitárias, dentre outras.

Passos já enfrenta problemas urbanísticos sofridos pelas grandes cidades e iniciou seu processo de revisão do Plano Diretor no ano de 2019, e encerrou seu ciclo participativo em 2020.

Analisando os ciclos participativos tanto para a construção do Plano Diretor de Passos (2006) quanto para a sua revisão (2019-2020), baseando-se pelos diagnósticos realizados da cidade de Passos, as atas das audiências públicas, relatórios, resultados da consulta pública e *webnário*, concluiu-se que a população interagiu junto aos instrumentos de promoção da participação disponibilizados, e participou ativamente nestes processos demonstrando a sua preocupação com o futuro e bom desenvolvimento da cidade.

Vale destacar que diante da proposta de utilização de métodos participativos virtuais para a revisão do Plano Diretor de Passos, diante da pandemia do coronavírus, a expectativa era de que seria um fracasso e de que a população não participasse ativamente como deveria.

No entanto, pela análise, verificou-se que os métodos propostos surtiram efeitos bastante positivos, com uma participação eficiente, bem representada e com conteúdo de elevada importância para a cidade.

Esta metodologia, conforme demonstrado no capítulo do estudo comparado, já é prevista em Portugal e, mesmo que para os portugueses ainda apresente problemas de eficácia, pode ser um instrumento complementar de auxílio nesses processos. A criação de espaço participativo virtual de modo a complementar esses ciclos pode ser um método para

ampliar a participação popular. E o controle poderia ocorrer através de canais de comunicação, em sites da internet e redes sociais.

Observou-se que a consulta virtual abrangeu todos os tipos de participantes, que formularam proposições desde mais elaboradas como também mais simples, fato que comprova que a participação não se restringiu apenas à uma parcela da população. Assim, entende-se que a participação por estes métodos virtuais podem auxiliar na ampliação e disseminação da cultura participativa, em que, quanto mais simples e acessível for o canal de participação, mais pessoas serão capazes de intervir e discutir a respeito do assunto de forma coerente e consciente.

Outrossim, o aumento do diálogo do Estado com a sociedade, ampliando a transparência e publicidade de seus atos, também pode auxiliar e incentivar não só na concretização das proposições do Planejamento Urbano, mas, também, na indicação de novas propostas em prol da coletividade.

Desta forma, identificou-se que a população de Passos, em ambos os ciclos participativos, exerceu com representatividade o seu dever, indicando as necessidades e anseios da população, em todas as áreas: saúde, educação, assistência social, mobilidade urbana, meio ambiente, zoneamento, gestão e segurança pública, auxiliando, assim, a Administração Pública a criar uma legislação que comportasse, de certa forma, todas as necessidades da população coletivamente.

A participação, então, foi avaliada não apenas pelo número de participantes, mas também, pela sua representatividade e a qualidade das propostas apresentadas que como demonstrado atingiu os objetivos de toda a população, pelo que se utilizando da metodologia qualitativa, chegou-se a conclusão de que os ciclos participativos propostos para ambos os processos seguiram de maneira adequada e se mostraram eficientes nesses processos, resultando em uma legislação adequada aos anseios da população.

Verificou-se, portanto, que a participação cidadã nos processos de construção e revisão do Plano Diretor de Passos ocorreu de forma efetiva e válida, cumprindo com os requisitos participativos e determinados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Todavia, observou-se, pelo Plano Diretor de Passos de 2006, que o problema da participação não se encontra na elaboração ou revisão da legislação do Plano Diretor, mas, sim quando da sua implementação, em que as diretrizes e os instrumentos propostos não saem do papel, não se concretizam, tornando todo o conteúdo da norma ineficaz, prejudicando o bom desenvolvimento da cidade, continuando e muitas vezes aumentando problemas perversos, como o da desigualdade social.

Dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Passos em 2006, apenas o Estudo de Impacto de Vizinhança foi implementado, o que demonstra que posturas participativas devam ser tomadas, a fim de que as legislações cumpram o seu devido papel, pelo que o cidadão, além de participar da elaboração e da revisão, deverá também monitorar e fiscalizar se a legislação está cumprindo as suas diretrizes, se os seus instrumentos estão sendo implementados, caso contrário, de nada adianta toda a movimentação anterior.

Assim, a participação cidadã vem caminhando, mas ainda precisa em muito melhorar. Há de se estimular o exercício democrático da cidadania, bem como o fortalecimento da atuação política dos sujeitos individuais e coletivos junto aos governos locais, para que a população consiga fazer com que as legislações formuladas em favor da comunidade e com o auxílio desta, sejam concretizadas, reforçando o papel insurgente do cidadão, buscando realinhar as expectativas quanto ao Estado.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Planejamento urbano em Belo Horizonte**: um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos conselheiros municipais. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007.

ALFONSIN, Betânia. **Função Social da Propriedade é o Novo Alvo do Ativismo do Atraso**. 26 de jun. 2019. Disponível em < <http://www.justificando.com/2019/06/26/funcao-social-da-propriedade-e-o-novo-alvo-do-ativismo-do-atraso/>>. Acesso em out. 2019.

ANTÃO, Renata Cristina. **Carta capital**. Com o governo Bolsonaro, política urbana está à deriva. 2019. Disponível em < <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/com-o-governo-bolsonaro-politica-urbana-esta-a-deriva/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

ARAÚJO, Débora Marques da Silva; ARAÚJO, Miriã, Marques da Silva. A função social da propriedade: aspectos principiológicos, doutrinários e jurisprudenciais. **Revista Âmbito Jurídico**, nº 162 – Ano XX – Julho. 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-funcao-social-da-propriedade-aspectos-principiologicos-doutrinarios-e-jurisprudenciais/>>. Acesso em: out. 2019.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade_cap05.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2020.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [On-line], 91 | 2010, posto on-line no dia 01 novembro 2012. Disponível em < <http://journals.openedition.org/rccs/4491>>; DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.4491>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

_____. Um balanço da participação social no Brasil Pós-Constituição de 1988. In: Leonardo Avritzer. (organizador). **Experiência Democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/experiencia-democratica-sistema-politico-e-participacao-popular/>>. Acesso em: jul de 2020.

BALBIM, Renato. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. In: **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas / organizador: Renato Balbim. – Brasília: Ipea, 2016.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade**: a construção de uma lei. In: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. (organizadores). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf>. Acesso em: jul. de 2020.

BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecília Maria Neves. Análise comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e Português. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, vol. 19, n. 2, p. 423-434, jul/dez de 2015. Disponível em: <
<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/4319>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <
<http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. Lei 10.257, de jul. 2001. **Estatuto da cidade**. Brasília-DF, jul. 2001. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **PEC nº 80**. Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Brasília – DF, maio. 2019. Disponível em <
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955908&ts=1567534377880&disposition=inline>>. Acesso em Out. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão democrática da cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio. (coords). Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão aprova projeto que suspende extinção de colegiados do governo federal**, 2019. Disponível em <
<https://www.camara.leg.br/noticias/578830-comissao-aprova-projeto-que-suspende-extincao-de-colegiados-do-governo-federal/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. Natureza, capitalismo e política. **Revista Libertas**. Direito UFOP, Ouro Preto, v. 3, n. 2, pp. 109-121, fev./ mar. 2018. Disponível em: <
[file:///C:/Users/Juliana/Downloads/1114-2585-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Juliana/Downloads/1114-2585-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Dignidade humana em perspectiva política: Charles Taylor e a reabilitação das questões ontológicas no campo da política. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. ISSN 1516-6104 – n. 53, p. 206 a 223 – jul/dez 2018. Disponível em: <
<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/807/531>>. Acesso em: 21 out. 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**. Disponível em: <
https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CONSELHO DAS CIDADES. **Ministério do desenvolvimento regional**, 2014. Disponível em < <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em: 02 ago. 2020.

DOWBOR, Ladislau. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. In: **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Organizador: Renato Balbim. Brasília: Ipea, 2016.

IBGE. **ENCICLOPÉDIA dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 26, p 283-290. 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_26.pdf>. Acesso em: nov. 2020.

_____. **ENCICLOPÉDIA dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 26, p 283-290. 2017. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_26.pdf>. Acesso em: nov. 2020.

FADIGAS, Leonel. **Urbanismo e território: as políticas públicas**. 1. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2015.

FERREIRA, Mauro. **Plano Diretor Participativo de Passos-MG**. 2006. Disponível em < <file:///D:/User/Downloads/Diagn%C3%B3stico%202006.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano Diretor Participativo de Passos/MG**. 2020. Volume II. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/30.9_Relatorio-processo-participativo-virtual-PD-Passos_V2.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2020.

GERALDI, Juliano. Subsidiariedade e planejamento urbano em contextos comparados: uma análise entre Portugal, Itália e Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**. n. 15 (2), p. 139-157, 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951684010>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

GODOY, A. S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, Mar./Abr. 1995.

HARADA, Kyoshi. **Desapropriação – Doutrina e prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HERINGER, Helimara Moreira Lamounier; SILVEIRA, Ricardo dos Reis; COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. Democracia e iniciativa popular: uma análise do processo de elaboração de leis por meio da participação popular. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto-SP, a. XXV, v. 29, n.1, p. 194-215, jan-abr 2020. Disponível em: <<http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2087/1553>>. Acesso em: 10 dez. 2020

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JUNIOR, Nelson Saule. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

KELLER, Rene José. A cidadania ativa insurgente e a centralidade das lutas urbanas contemporâneas na produção jurídico-normativa. **Marxismo e Direito: XXIII Congresso**

Nacional do CONPEDI. 05 a 08 de nov. 2014. Disponível em:
<<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=219>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

LIMA, Antônia Jesuíta de. Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 362 – 375, ago./dez. 2012. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/11837>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MACIEL, Renata; SCHORR, Janaína Soares; **O direito a possuir um espaço urbano e a (in)eficácia do estado: uma análise do contexto atual brasileiro**. 2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/491-2077-3-pb.pdf>>. Acesso em Set. 2019.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTES, Ana Cristina Braga; ARAUJO, Theo Lovizio de. Participação social no Brasil: Os pressupostos inatingíveis e as boas práticas possíveis. In: **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos** [recurso eletrônico] / organizadores Carlos Aurélio Pimenta de Faria ... [et. al.]. – Porto Alegre: Editora da UFRG/SEGOV, 2016.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (coord.). **Estatuto da cidade – Lei 10.257**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. Malheiros. 13. ed. São Paulo: 2006.

_____. **Direito municipal brasileiro**. Malheiros. 16. ed. São Paulo: 2008.

MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos Ltda. 2020. Disponível em: < <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/cidade/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de desenvolvimento urbano 1**. Novembro, 2004.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. Rev. e ampl. São Paulo: Ed. Dialética, 2002.

_____. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; COLENCI, Pedro Luciano; SOUZA, Isabel Cristina Nunes. Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal. In:

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques (Orgs.). **Direito Ambiental Contemporâneo**, São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. urbe, **Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 322-334, Ago. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692018000200322&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 Nov. 2020.

PASSOS, J. J. Calmon. Cidadania tutelada. In: FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz. **Hermenêutica, Cidadania e Direito**. Campinas-SP: Millennium, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Direito municipal e urbanístico**. ed. rev. Curitiba, PR: IESDE, 2012.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Constituição da república portuguesa**. Lei constitucional n.º 1, de 12 de agosto de 2005. 7. rev. da constituição. Lisboa, 2005. Disponível em: <http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_port_010116.pdf>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 74. 21 de junho de 2017. **Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo**. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/107541411/details/maximized>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 80. 14 de maio de 2015. **Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial**. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/67212743/details/maximized>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas**. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2008.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTANA, Marcelo dos Santos Garcia. A significação original de democracia e a isegoria como pressuposto da deliberação na modernidade. In: **Teoria do estado e da constituição: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. 30 de abril a 02 de mai. 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=143>>. Acesso em 21 out. 2020.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, São Paulo, 27 (2): 2008. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/his/v27n2/a06v27n2.pdf>>. Acesso: em 02 ago. 2020.

SAULE JR. Nelson. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 2001.

SAULE JR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. **Cadernos Polis 4**. São Paulo: 2001. Disponível em <<http://www.portalondasul.com.br/condominios-estao-com-problemas-em-passos/>>. Acesso em: 09 jul. 2008.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4 ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos. 2008.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. Planejamento urbano e o estatuto das cidades: a institucionalização dos conselhos municipais de política urbana no Brasil. **Revista Capital Científico** – Eletrônica (RCCe) – ISSN 2177-4153 – Vol. 15 n.2 – Abril/Junho 2017. Recebido em 26/05/2016 – Revisado em 27/06/2016 - Aprovado em 18/01/2017 – Publicado em 01/04/2017. Disponível em <<https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/4114/3379>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

SILVA, Márcio Luiz da. A Gestão democrática municipal diante das possibilidades e restrições trazidas pelo estatuto da cidade e pelo plano diretor. **Congresso Nacional do CONPEDI** (14.: 2005 : Fortaleza, CE) Anais do / XIV Congresso Nacional do CONPEDI. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/146.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Cidadania e políticas públicas. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. Vol. 18/2006, p. 199-223/ Jul-Dez, 2006.

STOLLEIS, Michael. **Interpretação judicial na transição do ANCIEN RÉGIME para o constitucionalismo**. Trad. Rafael Tomaz de Oliveira. Ribeirão Preto: UNAERP, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6121**. Relator Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

VAZ, Isabel. **Direito econômico das propriedades**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

WOLFF, Simone. Estatuto da cidade: a construção da sustentabilidade.... **Revista Jurídica Virtual** - Brasília, vol. 4, n. 45, fev. 2003. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/754/745>>. Acesso em: 13 jul. 2019.