

**SAMMYA CURY DIAS REGIANI**

**METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS  
DIRETORES NO AMAZONAS**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Instituto de Tecnologia  
Mestrado Profissional em Processos Construtivos e  
Saneamento Urbano

Dissertação orientada pelo Professor Dr. Dênio Ramam Carvalho de  
Oliveira

Belém – Pará – Brasil



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE TECNOLOGIA  
MESTRADO EM PROCESSOS CONSTRUTIVOS E SANEAMENTO URBANO**

**METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS  
DIRETORES NO AMAZONAS**

**SAMMYA CURY DIAS REGIANI**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Processos Construtivos e Saneamento Urbano com área de concentração em Saneamento Urbano da Universidade Federal do Pará (UFPA) como requisito para a obtenção do grau de Mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Dênio Ramam Carvalho de Oliveira**

Belém – PA  
2014

# **METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES NO AMAZONAS**

**SAMMYA CURY DIAS REGIANI**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Saneamento Urbano (PPCS), com área de concentração Saneamento Urbano do Instituto de Tecnologia da Universidade Federal do Pará (ITEC-UFPA).

Aprovada em 29 de Dezembro de 2014.

---

Prof. Dr. Dênio Ramam Carvalho de Oliveira  
(Coordenador do PPCS)

---

Prof. Dr. Dênio Ramam Carvalho de Oliveira  
(Oreintador - UFPA)

---

Prof. Dr. Adelson Bezerra de Medeiros  
(Examinador Externo – UFPA)

---

Prof. Dr. Bernardo Borges Pompeu Neto  
(Examinador Interno – UFPA)

**“Eu não tenho paredes so tenho horizontes”**

**Mario Quintana**

*A Deus, por toda misericórdia, me  
guiando em todos os caminhos do bem e me guardando de todo mal.*

*A minha Mãe Sarah Cury Dias, amor da minha vida, onde  
todo agradecimento não seria suficiente, sempre me estimulando a dar grandes  
passos, tendo sempre palavra sábias para todos os momentos difíceis.*

*Aos meus irmãos, Tatyana Cury e Moises Cury, pelo carinho, dedicação e amor.*

*A minha vó Sofia Cury Dias, pelo estímulo durante todos os  
Momentos de sua vida.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Dênio Ramam Carvalho de Oliveira pela importante dedicação e paciência e estímulos durante a confecção e desenvolvimento desta pesquisa.

Aos integrantes do ITEGAM/UFPA, em Especial Á Tereza Rodrigues Felipe e o Professor Jandecy Cabral Leite principalmente pela amizade conquistada durante este período e pelo prazer de compartilhar os conhecimentos adquiridos durante todo o curso, quero exprimir os meus sinceros agradecimentos.

Ao querido Nixon Queiroz pela amizade e companheirismo em sala de aula e apoio incondicional as tarefas do Mestrado.

A amiga Jane Crespo, pela amizade conquistada e renovada no mestrado e pelos estímulos constantes durante todo o curso, compartilhando conhecimentos essenciais para o término deste trabalho.

Aos funcionários do ITEGAM, pelo auxílio em todos os estágios desta pesquisa.

A todos os meus colegas de sala de aula do Mestrado que com união ajudaram direta ou indiretamente no apoio a confecção desta pesquisa.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi construir uma metodologia participativa dos cidadãos dentro da construção das leis dos planos diretores nos municípios do Amazonas, visto que a problematização tanto urbana quanto ambiental nessas cidades é tecnicamente diferente de quaisquer outras cidades do Brasil. Para alcançar o objetivo proposto teve como metas: desenvolver proposta metodológica para elaboração de um conjunto de diretrizes de um Plano Diretor que possibilite atender as necessidades dos municípios, que corresponda aos anseios da população e que ofereça condições de habitabilidade, além de rever legislações que dão suporte ao processo de elaboração do Plano Diretor levando em consideração um planejamento ambiental. O espaço urbano e ao mesmo tempo disperso e articulado é preciso estudar bem essas relações espaciais e estudá-las com a participação popular a fim de garantir que uma gestão ambiental será implantada e que todas as vocações daquele município serão respeitadas, tais relações expressam-se de maneira peculiar dentro da confecção do que será determinante em termos de lei para fazer parte do plano diretor. A História das cidades, são permeadas por eventos especiais corriqueiros que atuam sobre a imensa inércia dos edifícios e das tradições. É possível notar esse movimento de múltiplas formas: por meio da história social, na trilha dos sujeitos que a compõem, por meio da história intelectual, captando as ideias e definições que tecem sua cultura por meio da história de sua arquitetura e urbanismo, em uma cartografia de sua geografia desenvolvida pelo homem. Enfim, o espaço da cidade consiste em objeto de disputa entre grupos sociais, levando em conta que o acesso diversificado a alguns bens, serviços, equipamentos ou amenidades possibilita o crescimento da renda real via valorização do patrimônio imobiliário, assim como maior conforto material. Este processo permite ainda o acesso a determinadas situações de prestígio social, a partir do local de moradia. Isto gera a identificação de determinados espaços da cidade com certos grupos sociais dominantes, e a exclusão de outras parcelas da população do acesso a estes bens. Mesmo havendo parâmetros gerais que tratam do Plano Diretor, é imprescindível refleti-lo de maneira a introduzir mais efetiva as peculiaridades locais, particularmente levando em conta a situação das cidades do Amazonas. No contexto ora apresentado, existe a necessidade de preservação ambiental, mas ainda um anseio da população por melhores condições de vida, que podem originar-se nos modelos das atividades de produção tradicional, ambientalmente sustentáveis, que podem ser planejadas e motivadas por meio de um Plano Diretor que use como fundamento as premissas do desenvolvimento regional sustentável para o seu desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Plano Diretor Urbano, Planejamento Ambiental; Gestão ambiental

## ABSTRACT

The objective of this research was to build a participatory methodology of citizens in the construction of the laws of master plans in the municipalities of Amazonas, since the questioning both urban and environmental these cities and technically different from any other cities in Brazil. To achieve the proposed objective was to goals: to develop methodology for developing a set of guidelines for a Master Plan that enables meet the needs of municipalities, which corresponds to the desires of the population and providing living conditions, and to review laws that give support the Master Plan preparation process taking into account environmental planning. Urban space and at the same time articulated dispersed and we must carefully study these spatial relationships and study them with popular participation to ensure that environmental management will be implemented and that all vocations that municipality will be met, such relationships are expressed in a peculiar way in the making of what will be determinate in terms of law to be part of the master plan. The history of cities is permeated by special recurring events that influence the immense inertia of buildings and traditions. You may notice this movement in many ways: through social history, on the trail of the subjects that make up through the intellectual history, capturing the ideas and definitions that weave their culture through the history of its architecture and urbanism, in a mapping of its geography developed by man. Finally, the city space is to the subject of dispute between social groups, taking into account the diverse access to some goods, services, equipment or facilities enables the growth of real income through appreciation of real estate assets, as well as greater material comfort. This process also allows access to certain situations of social prestige, from the place of residence. This generates the identification of certain city spaces with certain dominant social groups, and the exclusion of other parts of the population access to these goods. Even with general parameters dealing with the Master Plan, it is essential to reflect it in order to introduce more effective local peculiarities, particularly taking into account the situation of cities in the Amazon. In the context presented here, there is the need for environmental preservation, but still a desire of the population for better living conditions, which may originate in models of traditional production activities, environmentally sustainable, which can be planned and motivated by a plan to use as a basis the premises of sustainable regional development for its development.

**Keywords:** Urban Master Plan; Environmental Planning; environmental management



# SUMÁRIO

CAPÍTULO I .....	1
1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1 JUSTIFICATIVA DA PORPOSTA DA DISSERTAÇÃO .....	4
1.2 OBJETIVOS.....	4
1.2.1 Objetivo Geral .....	4
1.2.2 Objetivos Específicos .....	4
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	5
CAPITULO II .....	6
2. A CIDADE E A POLÍTICA URBANA: A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO .....	6
2.1 REFORMA URBANA: TRAJETÓRIA E CONCEPÇÃO NO BRASIL .....	7
2.1.1 A Emenda Popular Da Reforma Urbana Na Constituinte Brasileira.....	9
2.1.2 O Fórum Nacional De Reforma Urbana .....	11
2.1.3 Os Objetivos E Organização Do FNRU.....	12
2.2 ESTATUTO DAS CIDADES ASPECTOS DE TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA.....	13
2.2.1 Estatuto Da Cidade: Conteúdo E Possibilidades .....	13
2.2.2 A Participação Popular No Planejamento E Gestão Das Cidades.....	14
2.2.2.1 Desenvolvimento Do Plano Diretor De Manaus E Sanção Da Lei .....	14
2.2.2.2 Conceito Do Pdp Da Cidade De Manaus .....	16
2.2.2.3 A Importância Do Plano Diretor Para O Meio Ambiente Urbano .....	16
2.2.2.4 Dados Gerais: O Que O Plano Diretor Traz Para A Cidade De Manaus.....	18
2.2.2.5 Legislação Aplicada Do Plano Diretor .....	19
CAPÍTULO III .....	22
3. APLICAÇÃO DA PESQUISA: ESTUDO DE CASO .....	22
3.1 EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES NA AMAZÔNIA O CASO DE MANAUS .....	22
3.1.1 Elaboração Do Plano Diretor De Manaus .....	22
3.1.2 Urbanização E Espaço Urbano .....	23

3.2 ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA SUA ELABORAÇÃO .....	30
3.3 ESTATUTO DA CIDADE, A REGULAMENTAÇÃO DOS ARTIGOS QUE TRATA DA POLITICA URBANA NO BRASIL.....	32
3.4 OBJETIVOS DO PLANO DIRETOR .....	33
3.5 FUNÇÕES DO PLANO DIRETOR.....	33
3.6 ARTICULAÇÃO DO PLANO DIRETOR .....	33
3.7 PARTICIPANTES DO PLANO DIRETOR.....	33
3.8 HISTÓRIA DO PLANO DIRETOR.....	34
3.8.1 O Primeiro Período: 1875 – 1930.....	34
3.8.2 O Segundo Período: 1930 – 1992 .....	35
3.8.2.1 Primeiro Sub-Período: O Urbanismo E Plano Diretor (1930 -1965).....	36
3.8.2.2 Segundo Sub-Período: Planejamento Integrado E Os Superplanos (1965-1971). .....	36
3.8.2.3 Terceiro Sub-Período: O Plano Sem Mapa (1971-1992) .....	37
3.8.3 O Terceiro Período: 1992 – 2001 .....	38
CAPÍTULO IV .....	39
4. AVALIAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NA AMAZÔNIA .....	39
4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE NO ESTADO DO AMAZONAS .....	39
4.2 O PLANO DIRETOR NA LUTA PELO DIREITO A CIDADE: QUESTÕES PARA O BRASIL E PARA O AMAZONAS .....	42
4.2.1 Responsabilidade Dos Políticos No Desenvolvimento Do Plano Diretor .....	45
4.2.2 Quanto À Responsabilidade Para Criação Do Plano Diretor E Suas Atribuições, Autoridades E Responsabilidade:.....	50
4.3 PLANOS DIRETORES NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS .....	51
4.3.1 Cidade De Manaus .....	51
4.3.2 Cidade De Coari.....	52
4.3.3 Cidade De Itacoatiara.....	54
4.3.4 Cidade De Manacapuru .....	55
4.3.5 Cidade De Parintins.....	55
4.3.6 Cidade De São Gabriel Da Cachoeira .....	57

4.3.7 Cidade De Tabatinga .....	58
4.4. ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS APÓS O SURGIMENTO DO ESTATUTO DAS CIDADES .....	59
CAPÍTULO V .....	62
5. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES NO AMAZONAS .....	62
CAPITULO VI .....	72
6. CONCLUSOES E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	72
6.1 CONCLUSÕES .....	72
6.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	73
REFERÊNCIAS .....	74

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Legislação Aplicada do Plano Diretor.....	21
Tabela 2	Ranking nacional do IBGE dos municípios mais planejadores.....	45
Tabela 3	Autoridades e Responsabilidades para a Criação do Plano Diretor....	46
Tabela 4	Responsabilidade para criação do Plano Diretor e suas atribuições, autoridades e responsabilidades.....	50

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CMDU	Conselho Municipal desenvolvimento Urbano
CMM	Câmara Municipal de Manaus
ConCidades	Conselho das Cidades
CREA	Conselho Regional de Engenharia, arquitetura e Agronomia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
IMPLURB	Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano
MP	Medida Provisória
ONG	Organização Não-Governamental
OP	Orçamento Participativo
PDP	Plano Diretor Participativo
PDUA	Plano Diretor Urbano e Ambiental
PLC	PLC 004/2013
PGM	Procuradoria Geral do Município
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMOSBH	Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação.
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas
SINTRACOMECA	Sindicato dos trabalhadores da Construção Civi
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UFAM	Universidade Estadual do Amazonas
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) Federação
FNE	Nacional dos Engenheiros
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus

# CAPÍTULO I

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo identificar os elementos essenciais para metodologia de elaboração do Plano Diretor nos municípios do Amazonas e o estudo da Participação popular na implementação dos planos. O Plano Diretor é antes de tudo uma lei que complementa a lei orgânica da localidade naquilo que se refere ao ordenamento do território e à sua ocupação, a qual deve ser planejada de forma permanente, em constante sintonia e de acordo com todos os segmentos que compõem a sociedade.

Houve um grande avanço em toda a legislação urbanística no Brasil, desde tradicionais Códigos de Postura até as atuais Leis de Ocupação e Uso do Solo, conforme, os Planos Diretores Municipais. Esses avanços técnicos foram amparados em conquistas populares, culminando da promulgação da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. (ROLNICK, 2005).

Os Planos Diretores de acordo com o estatuto das cidades devem ser confeccionados para os municípios com mais de vinte mil habitantes e também para os municípios com potencialidades turísticas e que essa confecção seja a mais participativa possível à fim de amparar o cidadão para que o município tenha suas vocações urbanísticas respeitadas. É preciso organizar parâmetros e metodologias para a participação popular na elaboração desses planos diretores visto que os municípios dessa região do Amazonas possuem diferentes aspectos entre si e potencialidades que podem ser valorizadas a fim de garantir uma boa gestão ambiental e o cumprimento das legislações pertinentes, bem como os avanços urbanísticos necessários para o crescimento dessas cidades.

A zona urbana é uma área considerada urbana porque esta determinada por lei mais não é só com essa definição que podemos explicar como funciona um processo de urbanização. A concentração de populações em cidades e conseqüentemente mudanças sócio culturais dessas populações ou ainda, o aumento da urbana em detrimento da rural isso faz parte de fatores decisivos para a vida cotidiana e que fazem parte das formas de apropriação do espaço, permitidas ou proibidas, mais que efetivamente necessitam que sejam reguladas para o desenvolvimento das cidades, a legislação urbana atua como marco delimitador de fronteiras de poder; e o plano diretor que faz parte da composição de leis urbanas age para que cada município possa nortear a evolução e ordenamento territorial do espaço.

A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, atribuindo expressões e

promovendo conceitos coletivos de civilidade e cidadania equivalentes à forma de vida e a micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais atuantes em sua formulação. Funciona, assim sendo, como referente cultural intensificado na cidade, ainda que não seja capaz de estabelecer sua forma final ai localiza-se, possivelmente, um dos fatores mais interessantes da lei: aparentemente funciona, como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável (ROLNICK, 2005).

Infelizmente a maioria das cidades cresce de forma desordenada no Brasil e principalmente nas cidades do Amazonas, sem a atuação do poder publico que muitas das vezes atua após a consolidação dos assentamentos. A geração da lei que estabelece diretrizes urbanistas para estabelecer seus parâmetros urbanísticos a fim de organizar o espaço quanto a identificar diferenças culturais com sistemas hierárquicos permite que o crescimento das cidades após a promulgação da lei do plano diretor possa haver uma organização espacial e possivelmente reverter problemas urbanísticos antes criados sem nenhum critério metodológico, justamente por não haver regras balizadoras para tal finalidade.

Os processos de exclusão e segregação entre variadas camadas sociais no espaço urbano e esses acontecimentos devem ser levados em consideração quando da confecção de um plano diretor, pois e com a regulação legal do espaço urbano que o municipio terá capacidade de acompanhar o crescimento da ocupação urbana e gerir esses espaços. E muito comum um plano diretor muitas das vezes ceder aos anseios das grandes construtoras e adensar a ocupação urbana para que a especulação imobiliária favoreça os ganhos naquele municipio, porem estamos idealizando aqui uma proposta metodológica que de fato leve em consideração uma gestal ambiental e com isso uma politica urbana participativa e inclusiva.

Enfim, o espaço da cidade consiste em objeto de disputa entre grupos sociais, levando em conta que o acesso diversificado a alguns bens, serviços, equipamentos ou amenidades possibilita o crescimento da renda real via valorização do patrimônio imobiliário, assim como maior conforto material. Este processo permite ainda o acesso a determinadas situações de prestígio social, a partir do local de moradia. Isto gera a identificação de determinados espaços da cidade com certos grupos sociais dominantes, e a exclusão de outras parcelas da população do acesso a estes bens.

O desenvolvimento de um pacto territorial no que trata dos direitos e garantias urbanos que garantam, por um lado, a minimização das desigualdades sociais por meio da democratização do acesso à utilização da cidade, possibilitando dessa forma, a conquista da real cidadania, e por outro, a defesa de padrões reduzidos de qualidade de vida pelo



estabelecimento de normas de habitabilidade e de preservação no meio ambiente, a partir destes componentes deverão ser conceituados parâmetros urbanísticos que norteiem a gestão planejada da cidade, esses parâmetros devem ser levados em consideração na hora da confecção do plano diretor municipal.

O planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e de gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto, é fundamental partir-se de um quadro de referências que coloque a cidade como palco e objeto de conflitos no centro do “diagnóstico dos problemas urbanos” e da elaboração das “diretrizes de desenvolvimento urbano”. O Plano compor-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de fundamento para a gestão democrática da cidade. Não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. (ROLNICK, 2005).

O desenvolvimento dessa pesquisa foi baseada a partir do projeto em políticas públicas denominado Apoio à Implementação do Estatuto da Cidade no Estado do Amazonas, em processo de conclusão coordenado pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade Estadual do Amazonas (UFAM), em parceria com o Ministério Público do Estado do Amazonas e o Instituto Pólis, foi proposto e justificou-se nesse contexto, de imensas necessidades de apoio técnico, pedagógico e político para a implementação dos planos diretores municipais no estado do Amazonas, em um quadro de dificuldades de várias ordens para a sua implementação.

O projeto foi idealizado em torno da formação das parcerias e apoios possíveis, diferentemente do proposto, em razão da impossibilidade de cumprimento do cronograma original por conta da data da liberação dos recursos e dos prazos fixados pela lei para a formulação dos planos diretores pelos municípios, executou-se objetivos previstos para a segunda fase, com a realização de reuniões de trabalho, cursos e palestras. Estas atividades foram desenvolvidas em apoio ao Núcleo Estadual do Plano Diretor Participativo.

Nesse contexto, as atividades do projeto possibilitam a produção inédita, do material didático a Cartilha Plano Diretor na Amazônia: participar é um direito, instrumento para o debate dos desafios do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor na realidade amazônica.

## **1.1 JUSTIFICATIVA DA PORPOSTA DA DISSERTAÇÃO**

Justifica-se essa pesquisa em razão da necessidade de se rever os processos de uso e ocupação do solo, bem como se faz necessário também a implantação dos preceitos que regem a reforma urbana que é o fundamento básico para uma Política Urbana e criar uma proposta metodológica para a elaboração de planos diretores nos municípios do Amazonas, respeitando as vocações e necessidades peculiares de cada município.

Assim, a justificativa para o estudo de metodologias quanto à implantação do Plano Diretor Participativo é o direito a cidade para todos. Esse direito se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social, com o propósito de atingir o amplo exercício do direito à cidade, dê a necessidade da elaboração de planos diretores de forma participativa a fim de ouvir a população e seus anseios.

Devido às peculiaridades da região amazônica e as premências dos cidadãos dessa área se faz necessário à implantação de um Projeto de Intervenção de um Plano Diretor nos municípios do Amazonas adequado as reais necessidades da população, preocupado com as peculiaridades de cada localidade e com a sustentabilidade desse lugar, baseando-se nos princípios de solidariedade e dignidade social. Um dos seus princípios e de que se deve ter respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

- O objetivo principal deste trabalho é construir uma metodologia participativa dos cidadãos dentro da construção das leis dos planos diretores nos municípios do Amazonas, visto que a problematização tanto urbana quanto ambiental nessas cidades é tecnicamente diferente de quaisquer outras cidades do Brasil.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Desenvolver proposta metodológica para elaboração de um conjunto de diretrizes de um Plano Diretor que possibilite atender os apuros dos municípios do Amazonas, que corresponda aos anseios da população e que ofereça condições de habitabilidade a esses municípios amazônicos.

- Verificar e pesquisar experiências existentes de elaborações de Planos Diretores bem sucedidos bem como identificar propostas metodológicas adotadas na região norte, além de rever legislações que dão suporte ao processo de elaboração do Plano Diretor.

### **1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO**

No Capítulo 2 foi feita uma caracterização geral do estatuto das cidades, a elaboração dos planos diretores no Brasil e participação da sociedade civil organizada através do fórum nacional de reforma urbana FNUR principalmente por ter sido a principal entidade a conscientizar os políticos de que se fazia necessário a implementação de legislações e regras para o ordenamento urbanístico nos municípios e a garantia da participação popular na elaboração de planos diretores.

O Capítulo 3 foi feita uma caracterização geral a cerca da elaboração dos planos diretores no Amazonas o caso de Manaus, a urbanização do espaço urbano, estrutura, funções e objetivos dos planos diretores e participação da sociedade civil organizada e cidadãos nos municípios, bem como a historia dos planos diretores.

No Capítulo 4 foi feita uma avaliação das metodologias de elaboração dos planos diretores na amazonia, a implementação do estatuto das cidades nesses municípios e as responsabilidades politicas para a elaboração de planos diretores no Amazonas.

No Capítulo 5 é abordada a proposta metodologica onde são tratadas a especificação do problema da pesquisa a participao adequada dos cidadãos dentro da construção das leis dos planos diretores nos municípios do Amazonas.

No capítulo 6 temos as conclusoes e as recomendddações para trabalhos futuros onde proponho estudos e analises quanto a aplicação da lei de planos diretores participativos bem como analises da lei do estatuto das cidades.

## **CAPITULO II**

### **2. A CIDADE E A POLÍTICA URBANA: A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

O mundo na atualidade é urbano, assim grande parcela de seus habitantes reside em cidades – palcos de lutas em jogos incessantes de inúmeros interesses. Ser cidadão, e morador da cidade, traduz-se como possuir consciência de demandá-los, e cumprir, com responsabilidade, seus deveres. A vida em cidades continua sendo um desafio no século XXI, levando em conta que no jogo urbano cotidiano, conflitantes interesses se revelam. Qualquer que seja a sua escala, a cidade diz respeito a uma organização viva, dinâmica, com suas variadas partes em contínua interação. (ESTATUTO DA CIDADE, 2008).

No Brasil, durante o século passado, grande número de cidades surgiram, expandiram-se e se desenvolveram. Foi neste século que o país teve intensificada sua urbanização. O avanço da expansão da população urbana, levando-se em conta neste período, é bastante ilustrativa. É com base na década de 70 que se altera, com força, a relação rural-urbana até então vigente. (ESTATUTO DA CIDADE, 2008).

Na atualidade, o território nacional abrange pouco mais de 190 milhões de habitantes. A população está mais urbanizada que há 10 anos. Em 2000, 81% dos brasileiros, ou 137.953.959, viviam em áreas urbanas, agora são 84%, que representam 160.879.708. Em 2010, entre os municípios, 67 tinham 100% de sua população vivendo em situação urbana. <http://www.ibge.gov.br> acesso em 23/12/2014. Muitas foram as consequências deste veloz processo. O evento de urbanização promoveu o agravamento do histórico quadro de exclusão social evidenciando a marginalização e a violência urbanas que, na atualidade são motivos de grande apreensão, tanto para moradores e usuários, quanto para os governos das cidades.

Com todas essas transformações das cidades ao longo do tempo no Brasil se fez importante à criação de um instrumento regulador do espaço urbano e com isso surge o plano diretor, e para que ele tenha realmente sua eficácia perante a sociedade o ideal é que ele seja participativo para que os atores sociais que habitam nessas áreas urbanas possam identificar, caracterizar e criar mecanismos de gestão e implementação de políticas urbanas que possam valorizar suas cidades.

No caso dos municípios do Amazonas essa caracterização do espaço é muito peculiar diante das outras cidades brasileiras pois possuímos diferentes aspectos urbanos, áreas ambientais de preservação e especial interesse turístico, área de habitação que são

diferenciadas como a população ribeirinha por exemplo, áreas indígenas, áreas de grandes concentrações de fauna e flora inclusive em extinção todos esses e vários outros aspectos devem ser levados em consideração na hora da confecção do plano diretor e pra isso e de fundamental importância a participação popular afim de identificar essas peculiaridades e de se encontrar uma forma de desenvolver as potencialidades desse município da melhor forma possível.

## **2.1 Reforma Urbana: trajetória e concepção no Brasil**

A trajetória da luta pela reforma urbana teve sua gênese na década de 60, período histórico em que os segmentos progressistas da sociedade brasileira requeriam reformas estruturais na questão fundiária. A principal bandeira consistia na criação da Reforma Agrária rural, que já fazia parte das “Reformas de Base” na gestão do presidente João Goulart. A sugestão de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi primordialmente elaborada no Congresso de 1963, gerido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. No entanto com o advento do Regime militar de 1964, que consistiu em um regime político autoritário (que permaneceu até 1984) que inviabilizaria a execução de tais reformas. (COSTA, 2008).

As pautas a respeito da reforma urbana ressurgiram nas décadas de 70 e 80, numa época de abertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais aos poucos recebiam mais atenção e importância política, e eram capazes de desenvolver um discurso e uma prática social permeados pela autonomia. As suas reivindicações eram demonstradas como direitos, com o propósito de reverter as desigualdades sociais fundamentado em uma nova ética social, que trazia como dimensão relevante a politização da questão urbana, entendida como componente básico para o processo de democratização da sociedade brasileira. Nesse contexto, a Igreja Católica contribuiu com grande parcela no sentido ao lançar o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana. Esse texto consistiu em um marco muito relevante na luta pela reforma urbana. (COSTA, 2008).

Nesse ínterim, o cenário urbano brasileiro já possuía outra configuração. Marcadas por um êxodo rural elevadíssimo no período de 1940 e 1991, quando a população urbana passou de 31,2% a 75% do total da população nacional, as cidades brasileiras se expandiram isentas de infra-estrutura mínima. Os efeitos negativos não foram poucas, especialmente a segregação espacial de bairros que, deixados à sua própria sorte, à margem de qualquer condição de dignidade, foram promovidos sob a convivência do poder público. (COSTA, 2008).

No entanto, no ano 1988 que a luta pela reforma urbana se intensificou. A Assembléia Nacional Constituinte consistiu em um grandioso espaço de luta política, em que as forças populares tiveram um árduo trabalho, articularam suas demandas e simultaneamente fizeram o embate com poderosos lobbies das forças conservadoras. Ao longo desse percurso pós-1964, que culminou na Constituinte de 1988, foi elaborado, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Narrar a sua história é falar a respeito da trajetória de uma bandeira de luta que centralizou e articulou vários atores sociais. No princípio, a luta do Movimento possuía um caráter local, como a reivindicação por moradia. Contudo com o encerramento do regime militar, passou a incorporar a idéia de cidade, a cidade de todos, a casa não obstante a casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social. (DEAK, 1999).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana pronunciou o panorama de participação popular em todo o território nacional no processo da Constituinte de 1988, composto por um grupo heterogêneo, cujos participantes operavam em diversos e complementares assuntos do campo urbano. Congregou-se em uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Em meio a eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, em meio a outros. (DEAK, 1999).

Tais entidades assumiram a função de criar uma proposta de lei a ser inserida na Constituição Federal, com o propósito de alterar o perfil excludente das cidades brasileiras, permeadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, dessa forma configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos.

O Movimento de Reforma urbana desaprova a exclusão da maior parcela dos habitantes da cidade estabelecida pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela comercialização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral.

Assim, essa nova ética social politiza o debate a respeito à cidade e cria um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve ser

um direito a todos os seus moradores e não uma limitação a somente alguns, ou aos mais abastados.

A bandeira da reforma urbana é consolidada não apenas na perspectiva da articulação e unificação dos movimentos sociais através de uma plataforma urbana que ultrapassa as questões locais e envolve as questões nacionais, mas ainda na crítica da desigualdade espacial, da cidade dual. Dessa forma, inaugura no país um projeto que demanda uma nova cidade e sugere a quebra dos privilégios de acesso aos espaços das cidades.

Delimita-se uma politização que ultrapassa a questão urbana levando em conta que se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como centro nodal a questão da participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados somente em conhecimentos técnicos, dos quais a população era tida como incapaz de conhecer, atuar e deliberar.

O principal estandarte da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se define pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nas situações do não cumprimento da função social.

Surge então os primeiros ensaios da participação popular na construção dos direitos a uma cidade melhor, mais inclusiva para todos e que leve em consideração preceitos de desenvolvimento do planejamento urbano de forma sustentável e de forma a contribuir para um melhor diagnóstico da situação de vida dessas populações, verificando os processos de planejamento urbano dentro de melhores condições metodológicas.

### **2.1.1 A Emenda Popular da Reforma Urbana na Constituinte Brasileira**

O processo de participação foi motivado quando se determinou no regimento interno da Constituinte a aplicação do mecanismo da iniciativa popular para o desenvolvimento de emendas populares para o então projeto da Constituição Federal de 1988. A prova da eficácia da contribuição popular ao longo da Constituinte diz respeito ao número de assinaturas encaminhadas para emendas populares, mais de 12 milhões. As forças conservadoras afirmavam que os princípios da justiça social eram pretextos para evitar o desenvolvimento do país (desenvolvimento foi uma expressão ao longo de muito tempo empregada para dissimular a questão de desigualdade do espaço urbano); que diz respeito a um caráter intervencionista na política urbana seria excessivamente estatizante; o usucapião era tido como uma ferramenta de desordem social e de motivações às ocupações ilegais de terrenos,

em meio a outras concepções arcaicas. A sugestão de emenda popular definida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana contou com a participação de seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), e ainda o apoio de 48 entidades estaduais e locais. (MENDONÇA, 2008).

A função social da propriedade consistia na grande ameaça aos grupos conservadores, como uma ameaça ao direito de propriedade. Em um mundo em que as cidades consistem em espaços coletivos urbanizados – ou em vias de se urbanizar, as forças progressistas passavam a demandar mecanismos de controle público do exercício do direito à propriedade. Com a emenda popular, o direito público brasileiro passou não apenas a assegurar a propriedade privada e o interesse individual, mas a garantir o interesse coletivo no que trata dos usos individuais da propriedade. Dessa maneira, a propriedade deixou de ser apenas associada ao direito civil, matéria de caráter privado, e passou a ser disciplinada pelo direito público. Afastou-se o direito de propriedade do direito de construir, que possui outro caráter que é a de concessão do poder público; determinam-se as penalizações com atribuição normativa, sedimentadas em uma série de ferramentas jurídicas e urbanísticas, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso que se vê fundamentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado, graves sanções, estendendo-se à desapropriação. (MENDONÇA, 2008).

Outros avanços conquistados nessa época foram a afirmação e o efetivo estabelecimento da autonomia municipal e a ampliação da participação da população na gestão das cidades, tanto com os mecanismos institucionais diretos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, quanto com outras formas de participação direta como os conselhos, as conferências, os Fóruns, as audiências públicas. Garantia-se, assim, a participação da população na elaboração do Plano Diretor – principal instrumento de planejamento urbano dos municípios.

Em linhas gerais, para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana a Constituição de 1988 significou ainda mesmo que não atenda a todos os anseios, uma conquista expressiva ao determinar, de forma inédita, uma política pública que abordasse a questão urbana empenhada em atender os objetivos da reforma urbana.



### **2.1.2 O Fórum Nacional de Reforma Urbana**

Depois da Constituinte, compõe-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), no Congresso Nacional para regular o Capítulo da política urbana, da Constituição Federal de 1988. A Lei Estatuto das Cidades demorou cerca de doze anos, até a sua promulgação em 10 de julho de 2001, um marco para a regulamentação das políticas urbanas no nosso País. (MENDONÇA, 2008).

Foi com base na Constituição de 1988, então, que os municípios se compuseram em unidades da Federação Brasileira com maior capacidade política e financeira para operar no campo das políticas públicas. No início dos anos 1990, com o processo de criação das Constituições Municipais – que abordam a organização política e administrativa dos municípios e das políticas públicas locais (Leis Orgânicas dos Municípios) –, as articulações locais de entidades e movimentos atrelados ao FNRU obtiveram uma atuação relevantes nas principais cidades brasileiras. Foram decisivos para a incorporação da plataforma da reforma urbana e da cultura do Direito à Cidade no campo das políticas urbanas e habitacionais locais. (MENDONÇA, 2008).

No ano de 1995, o FNRU contribuiu no Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II e organizou, em conjunto com outras entidades, a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito à Moradia e à Cidade. Seguiu, em julho de 1996, a Conferência Habitat II, feita em Istambul, e colaborou da delegação oficial que significou o Brasil neste evento, em que se determinou o direito à moradia apropriada como direito humano – inscrito na Agenda Habitat. (MENDONÇA, 2008).

Tais Conferências determinaram vários compromissos com as autoridades quanto aos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Foi com base na Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), feita em Istambul, que os compromissos acordados pelo governo brasileiro com o direito à moradia permitiram, por solicitação dos movimentos populares urbanos, o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito essencial, no ano 2000; e a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001. (MENDONÇA, 2008).

Nos anos 90, deu-se início ao surgimento de novos Fóruns: o Fórum Nacional de Participação Popular, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em meio a outros. Com modos concatenados de composição e de interação com o FNRU, as novas redes expandiram a forma de abordar a questão da reforma urbana, consolidando a sociedade civil no seu discurso e nas suas ações. Temas passaram a ser debatidos com maior profundidade e

contribuíram para aprimorar os conceitos do FNRU. Entendido ainda que moradia de forma isolada não satisfaz o direito à cidade, foi imprescindível abordá-lo em uma ótica de integração de direitos e deveres que envolvessem o direito ao trabalho, ao saneamento, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos, em meio a outros. É desta integralidade que surge e se cumpre o direito à cidade. (MENDONÇA, 2008)

### **2.1.3 Os Objetivos e Organização do FNRU**

Até a atualidade o FNRU atua de maneira ativa com a sociedade civil para a que a reforma urbana se consolide no Brasil. Atualmente, as preocupações dos FNRU têm se concentrado em maneira de reivindicação para que o conjunto de direitos conquistados sejam aplicados;

Os princípios basilares que norteiam sua ação consistem em:

- O direito à cidade e à cidadania, compreendida como a participação dos habitantes das cidades como atores de seus destinos. Envolve o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Abrange ainda respeito às minorias, à pluralidade étnica, sexual e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças.

- a gestão democrática da cidade, compreendida como a maneira de planejar, produzir, atuar e gerir as cidades, submetida ao controle social e à participação da sociedade civil.

- função social da cidade e da propriedade, como predominância do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. Diz respeito ao uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de critérios de justiça social e do desenvolvimento de condições ambientalmente sustentáveis.

Assim, emerge no seio das lutas sociais dos movimentos populares urbanos uma demanda por reconhecimento de direitos, de origem popular, tais como o direito à cidade e o direito à moradia. Tais direitos passam a ser institucionalizados no campo das leis urbanas, a partir da demanda das organizações e movimentos populares, que passam a conquistar políticas, projetos e instâncias democráticas com a contribuição no âmbito da organização política e jurídico-institucional do estado brasileiro.

## **2.2 ESTATUTO DAS CIDADES ASPECTOS DE TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA**

Foram doze anos de lutas sociais para a aprovação do Estatuto da Cidade no Congresso Brasileiro, sobretudo na Câmara dos Deputados. Em função das resistências de grupos econômicos que operam no mercado imobiliário e na construção civil e dos tradicionais tecnocratas do planejamento e da gestão urbana. Foram muitas as resistências e os obstáculos para a existência de uma lei nacional inclinada para consolidar politicamente os municípios e a sociedade civil no ordenamento da disciplina do território urbano, para requerer o uso social da propriedade, e para planejar a cidade com controle social e participação popular.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, a etapa da luta pela reforma urbana passou a ter dois grandes gargalos. O primeiro foi capacitar os atores sociais a respeito do significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade para a promoção de políticas urbanas fundamentada na plataforma da reforma urbana nas cidades brasileiras. Neste caso, atores sociais devem ser entendidos de forma ampla: lideranças populares, profissionais, acadêmicos, parlamentares, gestores públicos. (MENDONÇA, 2008).

A criação do Ministério das Cidades, e conseqüentemente do Conselho das Cidades, possibilitou o início de uma política urbana em que, pela primeira vez na longa trajetória pela reforma urbana no Brasil, os diversos atores, legítimos representantes da sociedade civil, passaram a integrar um espaço institucional com o objetivo de elaborar e executar políticas urbanas.

### **2.2.1 Estatuto da Cidade: conteúdo e possibilidades**

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) diz respeito à lei brasileira de desenvolvimento que regula o capítulo da política urbana da Constituição Brasileira de 1988. Ele fornece as diretrizes gerais que devem ser acatadas pela União (governo federal), pelos estados (governos estaduais) e municípios (governos municipais) para a promoção da política urbana, inclinada a assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, o direito a cidades sustentáveis e o desenvolvimento de gestões democráticas nas cidades. (ROLNICK, 2005).

Fundamentada no princípio da função social da propriedade e gestão democrática da cidade, a lei apresenta normas de ordem pública e interesse social regulamentando a utilização propriedade urbana de forma a assegurar o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. O Estatuto da Cidade abordar, em especial:

- dos parâmetros para o desenvolvimento e execução do Plano Diretor pelos municípios;
- dos instrumentos de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- Dos instrumentos de gestão democrática da cidade: audiências públicas, conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal. Essa é mais uma das tantas ações praticadas pelo FNRU, sem o desmérito da relevância das demais, a aprovação do Estatuto da Cidade consistiu em uma etapa essencial para a reforma urbana no Brasil. (ESTATUTO DAS CIDADES LEI 10.257/2010).

## **2.2.2 A participação popular no Planejamento e Gestão das Cidades**

A participação popular ocorre em todas as fases do Plano Diretor, desde a preparação até o monitoramento de sua aplicação, depois da aprovação do Plano. O Estatuto requer que haja contribuição popular em todas as fases do Plano Diretor, mas não determina regras rigorosas a respeito de como isso deva ocorrer. O Conselho Nacional das Cidades determina algumas regras para o processo participativo dos Planos Diretores. A população deve requerer que sejam cumpridas nos seus municípios, levando em conta que consistem em parâmetros fundamentais para todos os municípios brasileiros. (ROLNICK, 2005).

Para que o Plano seja transformando, de fato, em um pacto, a Prefeitura deve se posicionar e construir um núcleo gestor constituído por um grupo de pessoas responsáveis de forma direta pelas fases de preparação, condução e monitoramento do processo de construção do plano. Ele deve determinar as formas e maneiras de desenvolver o Plano, assim como os prazos e tempos para cada fase. (ROLNICK, 2005).

Nos preparos da fase inicial de desenvolvimento do Plano Diretor, a sociedade deve mobilizar a sua comunidade para contribuir, publicitando o que é um Plano Diretor e que todos podem e devem contribuir essa participação deve ser garantida afim de resguardar os direitos dos cidadãos no que tange a urbanização e o processo de planejamento de suas cidades.

### **2.2.2.1 Desenvolvimento do Plano Diretor de Manaus e Sanção da lei**

O prefeito de Manaus, Arthur Virgílio (PSDB), sancionou o Plano Diretor Urbano e Ambiental (PDUA) do município, que desde 2010 estava sendo revisado. O Plano Diretor Participativo contém as principais diretrizes para o avanço da cidade para a próxima próxima

década, foi aprovado pela Câmara Municipal no dia 16 de dezembro de 2013 e sancionado um mês antes do prazo final, com cinco vetos parciais, em 16 de janeiro de 2014.

O Plano Diretor foi sancionado com cinco vetos parciais que, segundo o prefeito, não vioam as linhas gerais reveladas pelos vereadores e pela população e tratam somente das questões de conflitos jurídicos que poderiam, no futuro, promover conflitos de interesses.

Das sete Leis que integram o Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus, três não tiveram alterações: Parcelamento do Solo Urbano, Áreas de Especial Interesse Social e Perímetro Urbano e Limites da Cidade.

Segundo Bosco Saraiva (2014), Estamos felizes com o resultado, foram realizadas 12 reuniões temáticas e audiências públicas e apresentadas 105 emendas. Houve sentimento a favor da cidade e a atualização das leis é fundamental para modernização de Manaus. <http://www.brasil247.com> acesso em 18/10/2014. De acordo com o diretor-presidente do Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano (IMPLURB), Roberto Moita, o Plano Diretor inaugura enormes avanços. Para o Planejamento Urbano, o principal ganho qualitativo está no redirecionamento do crescimento da cidade.

O plano propõe uma série de medidas estratégicas de desenvolvimento urbano, em que privilegiamos o crescimento e a ocupação do vazio urbano. Esse vetor de crescimento objetiva a otimização da infraestrutura implantada como coleta de lixo, estrutura de energia instalada, drenagem das ruas, ou seja, todo um ganho qualitativo que a cidade tem, exatamente no momento em que ela começa a crescer para dentro, ao contrário do que se via há 50 anos', comentou (BRASIL 247, 2014).

Na Lei Complementar 001/2013, que trata do Plano Diretor de Manaus, foi vetado o parágrafo único do artigo 115, que assegura a delimitação das áreas de especiais interesses ambientais, beneficiando a sua população tradicional, quanto à permanência no local e a preservação de seus valores culturais. A norma violou a competência da União para legislar a respeito das normas gerais no que trata da conservação da natureza. (BRASIL, 247).

O Projeto de Lei Complementar 002/2013, que trata dose refere ao Cdigo de Obras e Edificações do Município de Manaus, foi vetado quanto à respeito à garantia de acesso de pessoas com deficiência, através de rampas apropriadas de elevadores, às edificações de uso público, e extensivas às passarelas.

De acordo com o prefeito, a Lei Nacional de Acessibilidade (10.098/2000) já contempla tal determinação e o artigo vetado onera em obrigações para o Poder Público, promovendo reflexos orçamentários imediatos, levando em conta que deverá destinar valores

específicos à nova adaptação de grande parcela dos mobiliários urbanos do município. Outro aspecto vetado pelo prefeito trata das Normas de Uso e Ocupação do Solo do Município de Manaus, no que tange à implantação do Parque Ecológico da Zona Norte no Conjunto Habitacional "Viver Melhor", segundo o artigo 17 do Projeto de Lei nº 322/2013.

O artigo estabelecia a preservação de uma faixa de 100 metros de cada lado da via para a implantação do parque, contudo o município não pode desenvolver parques ecológicos sem a realização de estudos técnicos, de competência privativa do Poder Executivo, requeridos pela Lei Federal 9.985, de 2000, que trata das Unidades de Conservação (UC). O Executivo ainda vetou os incisos I e XVI do parágrafo 1º, do artigo 61, do Projeto de Lei Complementar (PLC) 004/2013, que trata do Novo Código de Posturas do Município.

A emenda que tratava da publicidade em outdoors e passarelas foi vetada por restringir o material de confecção dos outdoors somente em lona e por ser expressamente proibida a instalação de engenhos publicitários em pontes, viadutos, passarelas e passagem de nível, assim como em uma distância mínima de 200 metros a partir do limite do eixo central dessas obras públicas.

#### **2.2.2.2 Conceito do PDP da Cidade de Manaus**

O conceito de PDP da cidade de Manaus é norteado pela redação dada pela LC nº 002, de 16 de janeiro de 2014, que dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências.

#### **2.2.2.3 A importância do Plano Diretor para o Meio Ambiente Urbano**

Com o Estatuto da Cidade a qualidade da vida urbana no Brasil não necessariamente irá melhorar. Se é verdade que havia escassez de instrumentos para que as cidades pudessem cumprir sua função social, por outro lado, é fato que instrumentos legais não são suficientes. Ao lado da lei serão importantes, de um lado, a organização popular e, de outro, a conduta política da gestão municipal, principalmente nos municípios da Amazônia que tem os rios muitas das vezes no lugar das estradas de concreto, que tem as suas potencialidades naturais como viés fundamental e que faz parte do que deverá ser observado dentro do aspecto de crescimento ordenado dessas cidades (RODRIGUES, 2008)

Queira-se ou não, as mudanças na economia globalizada passaram a um novo padrão de comportamento para os gestores urbanos. A antiga política de clientela, ainda preponderante no Brasil, é pernicioso não somente quanto à formação da cidadania, mas ainda

no que trata do próprio sucesso da gestão pública. Em um ambiente econômico ferozmente competitivo e socialmente nefasto em que a tecnologia e o conhecimento são substitutivos dos capitais tradicionais, especialmente o fundiário, e promove massificação do desemprego, a circunstância do clientelismo adia, e até inviabiliza, a substância do desenvolvimento.

Contudo, a diferença positiva na transformação dos padrões de gestão não estará em negar a revolução tecnológica que se encontra em curso, porém em saber viabilizá-la em preceitos éticos, e norteá-la para a democratização dos seus benefícios. E é justamente nas cidades que isso pode ocorrer (RODRIGUES, 2008)

Abrigam-se mais de 80% dos brasileiros, pode-se inferir que as cidades abrigam ainda a maior parcela da pobreza do Brasil. E a concentração física, típica das ocupações urbanas, expõe mais evidentemente a tragédia da concentração da renda nacional. Contudo, por outro lado, o território urbano real, mais que o território virtual da política econômica, pode viabilizar a chave do enigma: como minimizar-se a desigualdade social numa economia que, antes de reduzir o abismo da distribuição da renda nacional, passou a ser um agravante pela introdução de tecnologias de ponta e pela assunção dos parâmetros da globalização competitiva.

Realizar investimentos na democratização do acesso a condições dignas de vida urbana, mais que um baluarte da luta política, diz respeito à um atalho imprescindível para um projeto nacional de combate à pobreza minimamente sincero. Facilitar o acesso à moradia, prover as cidades de sistemas decentes de transporte público, garantir a prestação universal dos serviços de abastecimento de água e saneamento básico, retirar as crianças da rua e conduzi-las à escola, qualificar os espaços comunitários com equipamentos e atividades voltadas ao lazer e recreação são propostas factíveis e relativamente baratas. E a consequência disso é uma maneira eficaz de melhorar a distribuição da renda nacional.

Na realidade, a despeito dos graves gargalos que lhes servem simultaneamente de causa e efeito, as cidades, quando possuem uma gestão democrática, reúnem, como nenhum outro tipo de agrupamento humano, condições culturais e materiais meios e formas capazes de promover o crescimento dos princípios éticos e dos parâmetros de dignidade que devem possuir as sociedades organizadas. Necessidades estas, que têm comprometido em contínua atualidade, a sofrida história do Brasil (RODRIGUES, 2008)

Crescer para uma cidade é esperança de novas oportunidades. Ainda mais se nela a juventude tiver reduzido as possibilidades de emprego e lazer. Visto quase sempre como fonte do futuro promissor, o crescimento é um anseio para o espaço urbano, mas, ao invés de gerar

progresso, a expansão pode causar mais dificuldades para os moradores do que o desejado estabelecimento de uma convivência saudável. O correto então é planejar esse crescimento seguindo as vocações e expectativas dos moradores da cidade.

Assim, o município possui competência privativa para legislar a respeito da utilização, ocupação e parcelamento do solo, devendo estas normas predominar sobre as normas estaduais e federais que entra em processo de coalisão com a autonomia municipal, desde que em conformidade com os preceitos constitucionais da política urbana.

O município, através do Plano Diretor, quando esse for obrigatório, ou por lei municipal, deve disciplinar o parcelamento do solo de modo a definir os critérios e requisitos para a implantação de novos parcelamentos, bem como os critérios e requisitos para a regularização dos parcelamentos irregulares, definindo as contrapartidas para a regularização de loteamentos e empreendimentos imobiliários e normas especiais para os loteamentos e conjuntos habitacionais populares.

Na atualidade não é possível atuar em todo o município sem levar em conta as suas vocações, predominâncias e interesses. O município tem de assumir essa responsabilidade, isso consiste em um desafio do município na atualidade, e ele possui respaldo constitucional para executar isso.

O município vai tratar de assuntos que são de interesse daquela comunidade, isso reforça a legitimidade que os habitantes da cidade têm para determinar e definir quais são os rumos do desenvolvimento do seu território, quais são as atividades que têm de ser predominantes e a forma como eles vão beneficiar-se da exploração e das atividades desenvolvidas em seu território.

Isso faz parte dos princípios constitucionais que são o exercício dos direitos civis, da cidadania e da soberania popular. Se isso for renegado, estamos não considerando os pressupostos básicos democráticos, devemos enfrentar esses desafios.

#### **2.2.2.4 Dados Gerais: o que o Plano Diretor traz para a cidade de Manaus**

O crescimento exponencial da urbanização no Brasil nos últimos 60 anos associados à falta de planejamento da maior parcela das cidades em território nacional promoveu um espaço urbano fundamentado na desigualdade e na informalidade. Com o propósito de regulamentar o ambiente urbano e conter o aumento crescimento desordenado dos municípios, o Estatuto da Cidade trouxe a compulsoriedade do plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes.



O plano diretor de Manaus repetiu os princípios do Estatuto da Cidade. Neste aspecto, a gestão democrática participativa e descentralizada da cidade consiste em um objetivo primordial do plano urbanístico, que, entretanto, foi raramente executado na vida cotidiana da cidade.

Assim, o plano de Manaus serve mais de regulação do que emancipação da sociedade, levando em conta que determinados setores continuam excluídos da discussão a respeito da gestão da cidade. O plano diretor de Manaus que poderia ter dado voz aos atores invisibilizados, serviu para omitir estes mesmos agentes. Sem a participação efetiva de relevantes atores sociais como os movimentos sociais, as ONG e as universidades, na implantação das normas do plano diretor não é possível falar de democracia participativa e de uma cidade para todos.

#### **2.2.2.5 Legislação Aplicada do Plano Diretor**

O plano Diretor surgiu no Brasil a partir da promulgação da nossa constituição federal em 1988, nossa carta magna onde destacamos a política urbana nos artigos 182 e 183. O artigo 182 trata exatamente da política de desenvolvimento urbano e que ela tem que ser executada pelo poder público municipal onde devesse fixar através de lei os objetivos para ordenar o espaço, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes.

No artigo 183, está assegurado a função social da propriedade e estabelecer regras quando a utilização dessa área, a fim de garantir que nenhuma gleba ficara sem utilização na área urbana da cidade. A partir da constituição federal surge a necessidade de regulamentar os artigos 182 e 183 e a partir daí que surge o estatuto das cidades, instrumento capaz de traçar as diretrizes urbanísticas e nortear os municípios para elaboração de suas regras, dentro do âmbito da fiscalização da aplicação da lei do estatuto das cidades foi criado o ministério das cidades em 2003, órgão fiscalizador dos municípios brasileiros para a aplicação da lei e das diretrizes urbanísticas bem como fomentador dos incentivos financeiros a esses municípios do governo federal.

A lei do estatuto das cidades ratifica o que a CF de 88 determina e garante que a obrigatoriedade de legislar sob o município e do próprio município com isso é incluindo a partir de então na legislação municipal dentro da lei orgânica desse município a obrigação de se ter um plano diretor e que ele seja participativo garantindo assim aos cidadãos o direito de se ter uma cidade mais inclusiva e respeitando suas vocações e potencialidades.

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 e partir daí possui um aspecto fundamental a busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

A partir da criação do Ministério das Cidades foram criadas as conferências das cidades que acontecem a cada dois anos e que reúnem as principais entidades representativas da sociedade civil organizada, acontecem as eleições para que esses representantes sejam escolhidos para a atuação dentro do âmbito da conferência das cidades, as conferências são feitas a nível municipal, depois a nível estadual e posteriormente a nível federal.

Com a criação dos conselhos de cidades a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas ganhou amplitude sem precedentes, contribuindo para aumentar tanto a eficácia e abrangência das ações públicas, como a capacidade de formulação dos movimentos sociais. Durante esse período, programas estruturantes como as medidas conjunturais relevantes foram decididos e implementados por meio de diálogo direto e de uma mais ampla negociação com os movimentos sociais. Para isso foram criados ou ampliados diversos canais de interlocução do Estado com os movimentos sociais, conferências, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogo entre outros, que já configuram o embrião de um verdadeiro sistema nacional de democracia participativa.

Destaca-se na Tabela a transcrição da constituição federal de 88 dos artigos que tratam da política urbana bem como a sua promulgação através do estatuto das cidades:

**Tabela 1 – legislação aplicada ao plano diretor**

<p><b>Constituição Federal de 1988 (Art. 182 e 183)</b></p>	<p>Constituição Federal - CF - 1988  Título VII  Da Ordem Econômica e Financeira  Capítulo II  Da Política Urbana  Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.  § 1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.  § 2º - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentadas de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.  Art. 183 – Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.</p>
<p><b>Estatuto das Cidades (Lei no. 10.257/2001)</b></p>	<p>O Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001), no § 1º do artigo 40, também estabelece que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento do Município, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.</p>

Fonte: Plano Diretor Participativo Ministério das Cidades

## **CAPÍTULO III**

### **3. APLICAÇÃO DA PESQUISA: ESTUDO DE CASO**

#### **3.1 EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES NA AMAZÔNIA O CASO DE MANAUS**

O Plano Diretor é conceituado no Estatuto das Cidades como instrumento fundamental para nortear a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Trata-se de uma lei municipal criada pela prefeitura com a contribuição da Câmara Municipal e da sociedade civil que objetiva determinar e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e nortear as prioridades de investimentos.

Nos municípios do Amazonas as dificuldades para a elaboração dos planos diretores são enormes e isso acontece devido a falta de infra-estrutura técnica por parte das prefeituras municipais muitas das vezes sem recurso para manter uma secretaria de planejamento urbano, dificultando a elaboração de planos consistentes e de forma participativa. Localidades distantes, ribeirinhas e sem recursos também são fatores que complicam a ação dos governantes para cumprir o que a legislação federal exige.

Manaus é a principal cidade do Amazonas, detem 92% dos recursos financeiros do estado, de acordo com dados da SUFRAMA, o que facilita em termos de dinheiro a confecção do seu plano diretor. Por outro lado a questão de a cidade de Manaus ser uma cidade que cresceu desordenada na sua grande maioria de extensão territorial e o fato do crescimento populacional após a implementação da zona franca de Manaus criou uma serie de problemas urbanísticos que estão sendo tratados nos aspectos legais do ordenamento que o plano diretor de Manaus propõe.

##### **3.1.1 Elaboração do Plano Diretor de Manaus**

Ao longo do Século XVIII, as principais capitais da região Norte, Manaus e Belém, tiveram no século XVIII, uma expansão da área urbana e implantou-se um projeto de urbanização que copiada os modelos europeus que eram impostos na época, levando em conta o estabelecimento da simetria, da regularidade, não observando ou alterando as formações naturais da região (COSTA, 2006).

Tal modelo de urbanização que se desenvolveu sobre as margens dos rios e igarapés, foi intensificado no século XIX, quando houve o auge do período de exportação da borracha.

Neste período histórico foram erigidos o Teatro Amazonas, o Palácio da Justiça, o Mercado Adolpho Lisboa, o porto e dezenas de mansões no centro que na atualidade integram o patrimônio histórico de Manaus. Depois da decadência da borracha, o modelo de urbanização que se ampliou teve sua continuidade a fundamentar nos aterros, na destruição de parte da floresta e nas construções nas margens dos rios.

A intensa e expressiva expansão das cidades ocorreu após o início da Revolução Industrial no século XIX, evento em que elevados contingentes de pessoas voltavam-se para a zona urbana na procura de emprego e de melhores condições de vida, em oposição aos tempos remotos, onde os núcleos urbanos eram pouco povoados, levando em conta que a população concentrava-se nas áreas rurais e tinha seu sustento baseado especialmente na agricultura, extrativismo e outras atividades primárias (PERUSSI, 2000)

No século XX, mais especificamente na década de 40, dois terço (2/3) da população brasileira estava concentrado nas áreas rurais e, depois de cinco décadas, houve uma inversão do processo e deu-se o aumento desordenado e desenfreado dos grandes centros urbanos devido ao desenvolvimento industrial das cidades da região sudeste e da fundação de Brasília (BENTES; ALBUQUERQUE, 2002).

O aumento desordenado da cidade de Manaus nos últimos anos produziu alterações na paisagem urbana. Emergiram novos bairros, novas favelas, as invasões passaram a ser comuns, desencadeando dessa maneira, uma cidade desigualmente desenvolvida e conseqüentemente com graves problemas socioeconômicos (MOURA; MOREIRA, 2001).

### **3.1.2 Urbanização e espaço urbano**

Um dos eventos expressivos do século XX é a urbanização. O crescimento das concentrações populacionais urbanas dispõe essa temática em destaque para inúmeros segmentos da sociedade brasileira. Compreende-se a urbanização como um processo social e histórico e as cidades como a forma espacial desse processo.

Segundo Scheffer (2006), a cidade é o palco dos mais variados interesses. O aglomerado urbano é o espaço de disputa de diferentes atores ou segmentos sociais que reclamam a satisfação de suas necessidades. Morar na cidade exige, por um lado, a satisfação de algumas demandas como de infra-estrutura em equipamentos e serviços urbanos, transporte, entre outros. A falta desta infra-estrutura gera conflitos e atritos entre os diferentes grupos sociais. Por outro lado, a conseqüência do acréscimo do contingente populacional na área urbana gera novos problemas como a poluição do meio ambiente, aumento da violência, congestionamentos, periferias longínquas e desprovidas de recursos, entre outros.

A cidade apresenta como um de seus atributos mais significativos a diversidade. É composta por uma diversidade de padrões culturais, classes sociais, religiões, formas arquitetônicas e formas de convivência social. Dessa forma, manifesta o movimento de funcionamento do complexo fenômeno urbano, com suas inúmeras partes em constante interação, constituindo-se, logo, em um processo social (SCHEFFER, 2006).

Na concepção de Scheffer (2006), a dinâmica social urbana se expressa nas diferentes formas da estruturação sócio-espacial. A identificação da forma pela qual a população tenta resolver seu problema habitacional, permite analisar que fatores são engendrados e quais as contradições que perpassam no espaço urbano.

Residir diz respeito a uma necessidade básica do homem. É “antinatural”, considerando que para haver a moradia, é imprescindível a ação do homem sobre a natureza. E, sobretudo, um conjunto fruto da razão, pois “*trata-se de seu espírito e vontade*” (HOLANDA, 1995). Semelhantemente racionais consistem nas formas de manipulação, no mundo ibero-americano, desta condição de necessidade, onde o povoamento foi usado como a forma mais rápida e barata, logo, eficaz de dominação de território (WETZEL, 2009).

Assim, o desenvolvimento de vilas e cidades no período colonial foi essencial para a formação do Brasil como o conhecemos hoje, levando em conta que consolidava a posse do colonizador sobre o território, experiência desenvolvida, especialmente, na região Sul, por se tratar de um espaço fronteiro.

Wetzel (2009), afirma que, a partir da perspectiva de eficácia da dominação, Holanda compara a dominação dos dois países ibéricos Espanha e Portugal – ressaltando a eficácia do espanhol devido ao seu caráter ordenado, enquanto o português aparece prejudicado pelo seu pragmatismo e desordem, recebendo da História o título de sem planejamento.

Tal caráter ordinal hispânico teria sido um produto de uma política estatal espanhola tanto sobre os antigos como os novos habitantes da América; contrariamente a Portugal, a Coroa de Castela impôs uma disciplina objetivando evidenciar para aqueles que na América encontravam-se uma nova ordem, uma nova autoridade (WETZEL, 2009).

Com efeito, junto às regras de construção, uma série de outras ordenanças foram requeridas para o bom andamento da “construção” 4 das cidades, dessa forma, o traçado retilíneo, típico das ruas hispano-americanas, remete às suas perspectivas e expectativas no que trata do novo povoamento. Diz respeito à diferença entre a razão e precisão espanhola e o desleixo e pragmatismo portugueses na procura por soluções às necessidades cotidianas.

As reformas urbanas que foram engendradas reconfiguram o espaço urbano, valorizando dadas regiões, simultaneamente, promovendo periferias, por meio da ausência de infra-estrutura urbana (pavimentação, serviço de limpeza, transporte público, equipamentos de lazer, etc). Tais problemas produzidos pelo aumento desordenado da cidade de Manaus irão constituir os principais gargalos do plano diretor.

Manaus consiste na capital do Estado do Amazonas que possui enorme biodiversidade mantida, consistindo no Estado brasileiro que mantém a maior parcela da Floresta Amazônica. Apesar de ampla riqueza nos ecossistemas, os municípios do Amazonas revelam baixo índice de IDH - índice de desenvolvimento humano, sendo Manaus, a cidade que apresenta com o melhor índice de desenvolvimento humano do Estado.

Manaus apresenta uma população de cerca de 1,803 milhão de habitantes, figurando como sendo a sétima cidade mais populosa do Brasil (IBGE, 2010) apresentando uma área de 11.401 km<sup>2</sup>, e com elevado índice de pobreza.

Nos últimos dez anos, Manaus deixou de ser uma cidade de médio porte e transformou-se em uma metrópole regional e, assim como a maior parte da população brasileira concentra-se na área urbana dos municípios, o Estado do Amazonas apresenta cerca de 70% dos habitantes vivendo na capital. Além disso, Manaus enfrenta graves problemas no espaço urbano e em seus usos e apropriações. O espaço urbano da cidade de Manaus assiste a um confronto entre diversos agentes econômicos e sociais. De um lado os condomínios fechados ou “enclaves fortificados” que pretendem se proteger da parcela mais pobre da população e de uma possível violência. Do outro, a maioria da população (HIAGINO, 2012).

Na cidade de Manaus, são comuns os loteamentos que de forma alguma atendem as exigências da lei federal do Parcelamento do Solo, legislação municipal e Código de Obras e Edificações, no que se tange à metragem dos lotes, aos espaços verdes, à área de circulação, de lazer e habitando na ilegalidade do espaço urbano: periferia, palafitas e ocupações nas beiras de rios e igarapés. equipamentos sanitários, imprescindíveis ao atendimento das condições mínimas de saúde pública da população (PORDEUS, 2004).

Quando se analisa o plano diretor, é preciso enfatizar que o primeiro plano diretor de Manaus remonta ao ano de 1968, intitulado Plano Diretor de Desenvolvimento Local e Integrado. Ele foi elaborado pela Lei municipal nº 1.033, quando a maior parcela dos municípios brasileiros ainda não dispunha de planos urbanísticos. Este plano já determinava o zoneamento, a infra-estrutura viária, o loteamento e a regulamentação das edificações desta cidade. O atual plano diretor foi criado pela Lei municipal nº 671 de 04 de Novembro de

2002. A única informação que está disponível sobre o processo de desenvolvimento do atual plano diretor consiste em uma citação disposta na página da prefeitura de Manaus:

Em 2001, a Prefeitura realizou dois grandes seminários apenas para receber propostas a serem colocadas em prática através do PDM. O trabalho durou dez meses e contou com a colaboração de entidades governamentais, associações de bairros, técnicos de empresas concessionárias de serviços, estudantes, enfim, grupos representativos da sociedade organizada. (<http://www.pmm.am.gov.br>, acessado em 20 de outubro de 2014).

O plano diretor vem atravessando um processo de revisão baseado em três etapas. Na primeira, foi estabelecida uma comissão de revisão do plano diretor pelos órgãos técnicos da prefeitura de Manaus. Na segunda etapa houve um seminário intitulado: “*Manaus: novos desafios para um desenvolvimento urbano ordenado*”, com a contribuição da sociedade e de técnicos da prefeitura. E finalmente, o terceiro momento, foi constituído por uma audiência pública, em que a sociedade poderá deliberar quais propostas desenvolvidas pelo poder público e pela população serão encaminhadas à câmara de vereadores.

O plano diretor do município de Manaus apresenta como estratégia econômica e social para o desenvolvimento do município: a valorização de Manaus como metrópole regional; a qualificação ambiental do território; a promoção da economia; a mobilidade em Manaus; o uso e a ocupação do solo urbano; a construção da cidade e da gestão democrática (art. 2º do Plano Diretor de Manaus). O sentido do plano baseia-se, portanto, a promoção do desenvolvimento sustentável e na integração de Manaus com a região Norte e o contexto nacional, valorizando este município como metrópole regional.

O acesso à informação está associado à difusão, à fonte e ao conteúdo da informação. É relevante que as prefeituras propaguem as informações em meios variados, tais como panfletos, outdoors, internet.

Se a única forma de linguagem consistir na técnica de nada adianta a informação estar disponível, considerando que esta apenas será compreensível aos técnicos e não será inteligível a grande parcela da população. Assim, o fato da informação estar disponível não representa que ela esteja acessível. Ao se abordar a participação, a acessibilidade à informação consiste em um aspecto relevante, levando em conta que a participação popular tem como premissa o respeito ao direito à informação, isto é, a qualidade da informação transmitida.

Há, ainda, a necessidade de ações afirmativas que facilitem a participação dos grupos mais excluídos, que geralmente tem ciência dos principais problemas da cidade e não são



ouvidos no espaço público. Na cidade de Manaus estes grupos são bastante heterogêneos, incluindo os moradores das periferias, os ribeirinhos e os diversos povos indígenas. O acesso à informação e o entendimento das mensagens é imprescindível para que os cidadãos tenham condições de participar ativamente no processo democrático de construção da cidade. (HIGINO, 2012).

A gestão democrática da cidade pode ser compreendida como forma de planejar, produzir, operar e gerir as cidades susceptíveis ao controle e contribuição social, ressaltando-se como prioritária a participação popular (DE GRAZIA, 2002). A democracia participativa é recente no Brasil, tendo origem mais propagado com base na experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. O Orçamento Participativo (OP) diz respeito a uma experiência em nível local, em que atores sociais de variados segmentos decidem a respeito da aplicação do orçamento no município. Na atualidade, o OP está consolidado em várias cidades brasileiras, como Belo Horizonte, Porto Alegre, Vitória, Fortaleza, Recife, mas ainda em outras cidades da América do Sul, América Central, América do Norte, África, Ásia e Europa.

Assim, a democracia participativa estreita-se da democracia de elevada intensidade, que de acordo com Boaventura (2007) diz respeito a substituição das relações de poder por relações compartilhadas. Essa democracia permite que atores sociais que antes apenas assistiam ao processo de tomada de decisões como expectadores, se tornem sujeitos das decisões democráticas e, ainda, possibilite a aprendizagem entre pessoas que integram diferenciados grupos políticos e classes sociais.

Em contrapartida, os cidadãos passam a entender melhor as técnicas, a organização da cidade e a sua atividade ao passo que sujeitos políticos na gestão dos problemas urbanísticos da cidade. Portanto, uma cultura tecnoburocrática pode migrar para uma cultura democrática. O controle social e a participação da população e de associações representativas dos diferenciados segmentos da sociedade consistem em condições fundamentais para a conquista e o reconhecimento de direitos, para a implementação de políticas públicas que incorporem os grupos excluídos e para o desenvolvimento de referências mais equitativas e inclusivas para as cidades.

Através do exercício do controle social, por meio do monitoramento da execução de projetos e programas de desenvolvimento urbano, as organizações populares participam da gestão das cidades, e isso resulta no nome de gestão democrática das cidades. A participação democrática promove desafios a serem ultrapassados para a sociedade e para os gestores públicos.

O processo de democratização e descentralização das cidades deve, sobretudo, reconhecer as particularidades das relações da cidadania com seus territórios; as novas configurações e dinâmicas regionais; a existência da tensão entre a legalidade e a ilegalidade na apropriação do solo urbano; a existência de conflitos nos processos que envolvem decisões e negociações públicas. (OSORIO, MENEGASSI, 2002)

Não obstante os conselhos, a única maneira de participação contemplada no plano diretor consiste nas audiências públicas. Estas são compulsórias para a aprovação dos seguintes Instrumentos: plano de ocupação do território, zoneamento ambiental municipal, zoneamento ambiental municipal, plano integrado de transporte, plano de proteção das margens dos cursos d'água, macroplano da orla dos rios, plano de saneamento ambiental, plano de gerenciamento dos resíduos sólidos, plano de alinhamento e passeio.

Para elaboração de um bom plano diretor este poderá contemplar a implementação do orçamento participativo como componente da descentralização orçamentária, no entanto, não sinaliza as instâncias de participação social.

O orçamento participativo, contemplado no plano diretor, foi implantado com o nome de Orçamento Democrático (OD). A metodologia da participação usada abrange quatro fases. Primeiramente, são feitas assembléias, onde a população elege seus representantes. Na sequência Em seguida, ocorrem plenárias distritais para a seleção de delegados e obras prioritárias. Na terceira etapa é feito o Fórum Municipal de Delegados, onde se delimita quais investimentos serão aplicados prioritariamente no município e, finalmente, o Plano de Empreendimentos, produto do Fórum, é entregue pela prefeitura à câmara de vereadores.

Como exemplo de conselhos participativos cito o que acontece em Manaus, os Conselhos que estão atuando são: o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselho Municipal de Segurança Alimentar, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal de Esporte, Conselho Municipal de Contribuintes, além do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Este último será analisado mais detidamente.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) apresenta caráter deliberativo. Este conselho revela variadas atribuições, entre elas a de implantar e revisar o plano diretor. Outras atribuições estão relacionadas no artigo 130 do plano diretor de Manaus:

formular estratégias e políticas urbanas; articular o plano ao orçamento municipal, aperfeiçoar os procedimentos de consultas prévias nos órgãos municipais de licenciamento; determinar o fluxo constante de informações entre os órgãos integrantes do Sistema Municipal de Planejamento Urbano; promover e apoiar a composição de conselhos comunitários de gestão urbana, ampliando e diversificando as formas de participação no processo de planejamento e gestão da cidade; em meio a outras.

Na prática analisada por meio das atas deste Conselho, sua atribuição real tem sido a de promover o licenciamento de obras com aplicação de algumas ferramentas como outorga onerosa de construir e estudo de impacto de vizinhança. Todas as outras atribuições ficaram prejudicadas no período analisado.

Desta forma, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano é extremamente restrita às atividades burocráticas, não havendo qualquer espaço para reflexão e proposição de uma política urbana. No que trata da composição, o Conselho é formado por conselheiros das seguintes entidades: IMPLURB (Instituto Municipal de Planejamento Urbano), PGM (Procuradoria Geral do Município), SEMMA (Secretaria Municipal do Meio Ambiente), SEMOSBH (Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação), CMM (Câmara Municipal de Manaus), CREA (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas), SINTRACOMECA (Sindicato dos trabalhadores da Construção Civil). Tais conselheiros são nomeados pelo prefeito, não havendo eleição. É possível identificar por segmento os conselheiros. Formando o Executivo municipal existe o IMPLURB, a SEMMA e a SEMOSBH. Como representante do Legislativo há a Câmara Municipal de Manaus. Os empresários estão representados por SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas). Os trabalhadores estão representados por SINTRACOMECA (Sindicato dos trabalhadores da Construção Civil). Finalmente, o CREA representa as associações de classe.

As entidades de ensino e pesquisa tais como a Universidade Estadual do Amazonas e a Universidade Federal do Amazonas, os movimentos sociais e as ONG não integram parte deste conselho. Não obstante, o sindicato dos trabalhadores da construção civil apresenta o mesmo interesse do sindicato da indústria da construção: maior número de construções, promovendo uma homogeneização de interesses dentro do CMDU. Assim, não se norteou o CMDU para que os mesmos segmentos que norteiam a formação do Conselho Nacional das Cidades possam atuar neste conselho.

O reconhecimento pelos municípios de processos e mecanismos jurídicopolíticos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano e das políticas públicas - através de audiências, consultas, conselhos, estudos de impacto de vizinhança, iniciativa popular na propositura de leis e sobretudo através das práticas do orçamento participativo – é tido pelo Estatuto da Cidade como sendo essencial para a promoção da gestão urbana das cidades. (FERNANDES, 2002)

No processo de gestão democrática das cidades as diferenças - associadas à diversidade sexual, ao gênero, étnicas, em meio a outras - não podem ser desprezadas, mas devem ser combatidas de maneira a minimizar as desigualdades entre os indivíduos. *“Temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza, temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”* (SANTOS, 2006).

Outro gargalo que inviabiliza uma gestão mais democrática consiste na ausência de rotatividade, levando em conta que o regimento interno não contempla mandatos, mas a substituição dos conselheiros, apenas nas situações de morte, alteração de domicílio e renúncia. Em situação de faltas ou impedimentos, o conselheiro poderá ser substituído por outro integrante de sua entidade de classe ou órgão da gestão municipal.

O plano diretor definiu, ainda, o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, sua gestão, estrutura, composição e atribuições. Fez o mesmo quanto à Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano. O Sistema Municipal de Planejamento Urbano, que visa articular as ações, dos diferenciados órgãos municipais é formado por Órgãos da Administração Direta e Indireta; pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano. Assim, conta com quase nenhuma contribuição da sociedade.

### **3.2 ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA SUA ELABORAÇÃO**

O passo inicial para elaboração de um plano diretor, é realizar um trabalho de identificação da situação do município (área urbana e rural), mediante a utilização de mapas que identifiquem a geografia local, hidrografia, vegetação, solos, áreas de preservação e conservação ambiental, além de mapas que identifiquem as áreas de riscos para ocupação urbana (áreas propensas a escorregamento, erosão, inundação, contaminação do subsolo, etc.). (ROLNICK, 2005).

Nesta atividade de identificação, também deverão ser localizadas, no espaço, áreas de preservação de patrimônio histórico e cultural, além de se mapear toda a estrutura fundiária local, definindo-se as propriedades regulares e irregulares existentes no território. (ROLNICK, 2005).

É importante que neste processo de mapear e identificar a situação fática local, seja também identificada, no plano físico, a infra-estrutura urbana já existente. Posteriormente, com base no levantamento da realidade existente, caberá à municipalidade definir as estratégias e os instrumentos mais adequados para se construir a cidade almejada. Para tanto, deve haver uma formulação de propostas que sejam debatidas entre os vários representantes da sociedade civil organizada, para que, dentro de um sistema de debate e votação, sejam definidas as metas que a população entende que seja desejáveis e viáveis para um bom funcionamento dos espaços da cidade. (ROLNICK, 2005).

Por exemplo, pode o município concluir, pelo trabalho inicial de identificação, que possui uma grande extensão de ocupações irregulares, sem condições de infra-estrutura básica, que precisa ser regularizada. Neste caso, pode definir como estratégia criar instrumentos que viabilizem a regularização fundiária sustentável, prevenindo ocupação de áreas de risco, ampliando a oferta de moradias, delimitando zonas para a habitação de interesse social (ZEIS).

O mesmo município observa, no trabalho de prévia identificação de sua realidade, que seu território apresenta várias áreas de riscos ambientais, e define como outro ponto estratégico a redução destes riscos (inundações, erosão, contaminação do subsolo, desabamentos), mediante implantação de um sistema de gerenciamento de riscos (controle das ocupações de áreas de risco, intervenções de segurança nas áreas já ocupadas, etc).

Ou, ainda, constata que possui patrimônio ambiental e cultural ameaçado de degradação, e define como estratégia utilizar instrumentos de proteção das áreas ameaçadas, delimitando áreas a serem protegidas, ou redirecionando as formas de ocupação das zonas de localização do patrimônio ameaçado. Uma vez definidos os objetivos estratégicos a serem alcançados, deverão ser definidos os instrumentos de planejamento e de política urbana, bem como os de política econômica, tributária e financeira do município, dentre aqueles previstos no Estatuto da Cidade ( art. 4º/Lei nº 10.257).

Por fim, deverá ser prevista a forma de monitoramento do plano diretor, exigência do art. 42, inc. III, do Estatuto da Cidade. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei do plano diretor. Também é

importante sejam definidas as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como o conselho da cidade, sua composição e atribuições. Segundo orientação do Ministério das Cidades, “é recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo.

Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo”.

Há que se tecer algumas considerações, por fim, no que diz respeito à participação efetiva da comunidade na discussão e elaboração do plano diretor. Como já salientado, o art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, define o plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, e que a propriedade urbana cumpre sua função social na medida em que atende às exigências fundamentais nele expressas.

### **3.3 ESTATUTO DA CIDADE, A REGULAMENTAÇÃO DOS ARTIGOS QUE TRATA DA POLITICA URBANA NO BRASIL**

A Lei Federal 10.257/2001 popularmente conhecida como Estatuto das Cidades diz respeito à regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 e traça parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil. Essa Lei demorou muito tempo para ser aprovada quase doze anos, porém a partir da sua promulgação um novo marco na história da política urbana foi traçada no Brasil, com a criação da Lei também surgiu o Ministério das Cidades importante para gestão dessa política urbana que estava sendo implantada no País, o que antes era tratado no âmbito do Ministério do Planejamento passou a ser tratado de maneira correta por um Ministério apropriado para cuidar da área de habitação, planejamento urbano, gestão das cidades entre outros aspectos da política urbana e dentre esses aspectos a obrigatoriedade dos municípios com mais de vinte mil habitantes ou com potencialidades turísticas de implementar os planos diretores.

Esses planos diretores deveriam ser geridos de maneira participativa a fim de garantir os direitos urbanísticos de cada município bem como os direitos constitucionais de cada cidadão. Essas garantias podem ser configuradas através de um bom diagnóstico dos municípios bem como um bom planejamento da descoberta das potencialidades de cada cidade, são esses

direitos considerados fundamentais que se espera alcançar na confecção de um bom plano diretor.

### **3.4 OBJETIVOS DO PLANO DIRETOR**

O Plano Diretor apresenta como propósito nortear as ações do poder público objetivando compatibilizar os interesses coletivos e assegurar de forma mais justa os benefícios da urbanização, assegurar ainda os princípios da reforma urbana, direito à cidade e à cidadania, gestão democrática da cidade.

### **3.5 FUNÇÕES DO PLANO DIRETOR**

- Assegurar o atendimento das necessidades da cidade
- Assegurar uma melhor qualidade de vida na cidade;
- Preservar e restaurar os sistemas ambientais;
- Promover a regularização fundiária
- Consolidar os princípios da reforma urbana.

O Plano Diretor é compulsório para municípios:

- Superior a 20 mil habitantes
- Integrantes de regiões metropolitanas
- Áreas de interesse turístico
- Localizados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com expressivo impacto ambiental na região ou no país.

### **3.6 ARTICULAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

O Plano Diretor deve articular com outras ferramentas de planejamento como a Agenda 21, Conferência das Cidades, Planos de bacias hidrográficas, planos de preservação do patrimônio cultural e demais planos de desenvolvimento sustentáveis.

### **3.7 PARTICIPANTES DO PLANO DIRETOR**

Todos os cidadãos. O processo de desenvolvimento do plano diretor deve ser conduzido pelo poder executivo, articulado com o poder legislativo e sociedade civil. A contribuição da população deve ser motivada para que o Plano Diretor seja realístico e voltado às expectativas no que diz respeito ao futuro.

### 3.8 HISTÓRIA DO PLANO DIRETOR

Villaça (1999) classifica em três períodos a história do planejamento urbano no Brasil: o primeiro tem origem em fins do Século XIX, em torno de 1875 e encerra no ano de 1930. O segundo inicia em 1930 até por volta de 1992, ano em que se tem origem o terceiro período e que perdura até o fim do Século XX.

É possível adicionar, ao esquema sugerido por Vilaça, um quarto período que tem origem no ano de 2011, com a aprovação do Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta, ratifica e distancia qualquer dúvida existente, a respeito da validade e/ou aplicabilidade das diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística no país. Introduzida pela CF/88, por meio da definição de função social da propriedade.

#### 3.8.1 O Primeiro Período: 1875 – 1930

De acordo com Vilaça (1999), o primeiro período iniciou no limiar do planejamento urbano no Brasil – que ocorre no ano de 1875, quando a então “Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro”, fundada em 1874, pelo Ministério do Império João Alfredo Correa de Oliveira demonstra seu primeiro relatório, no qual são usados de forma inédita dois conceitos-chave: o de plano e o de conjunto geral ou global, atrelados ao espaço urbano” (VILLAÇA, 1999);

Este é o momento dos planos de “melhoramentos e embelezamentos”, fundamentados nas intervenções urbanas como “pretensões científicas” forma iniciadas em fins do século XIX nas grandes metrópoles européias, com o plano de extensão de Barcelona e o Plano de Haussmann, em Paris. Diz respeito à proposta da nova classe dominante, que não aprova o passado *colonial e utiliza o planejamento para impor a sua ideologia.*

Neste contexto histórico são construídas as grandes avenidas, praças e monumentos. Fala-se assim, no higienismo (COSTA; MENDONÇA, 2008) e a necessidade de afirmação da nova classe dominante para desenvolver novas cidades, dessa vez, modernas e progressistas. Enfatiza-se, que não existe preocupação, até então, com todos os habitantes das cidades. Aqueles que, por exemplo, não podiam realizar melhoramentos nos seus imóveis sugeridos pelas Comissões Sanitárias ou não podiam tê-los, eram postos à margem da cidade bela, moderna e sadia. Marcam este período, as Reformas de Pereira Passos (1903 – 1906), no Rio de Janeiro.

Dessa maneira, é importante ressaltar que a ação feita por Pereira Passos é emblemática para a história do planejamento urbano no país, levando em conta que abroda



dois componentes relevantes do urbanismo: a sua primeira etapa higienista no qual prevaleciam os médicos sanitaristas, e a segunda etapa na qual os engenheiros e técnicos procuravam soluções para o saneamento e a circulação na cidade, não obstante a preocupação com o padrão construtivo.

No caso carioca, o resultado nefasto da intervenção do poder público consistiu no remanejamento da população mais humilde do centro, o que fez com que os morros ao redor fossem habitados, considerando que os terrenos no centro da cidade ficaram supervalorizados após a reforma. Esse processo originou o crescimento da “cidade informal”, com o aparecimento de favelas e a ocupação sucessiva de áreas de risco pela população sem recursos.

### **3.8.2 O Segundo Período: 1930 – 1992**

O segundo período tem início nos anos 30, momento nacional em que se percebe um crescimento na organização e consciência das classes operárias e um decorrente “enfraquecimento” das classes dominantes. Este evento repercutiu na Revolução de 30, que nunca o da República Velha e da hegemonia política da burguesia do café. O produto desse processo foram transformações econômicas e sociais inauguradas pela Revolução de 1930 repercutiram no planejamento urbano no Brasil, conforme emerge a necessidade de reprodução do capital imobiliário na cidade, isto é, a cidade passa a ser observada como força de produção. Deixa-se a cidade bela, para tornar-se a cidade eficiente.

O constante crescimento da consciência operária promoveu o aumento das críticas à “derrubada” de bairros inteiros de casebres e a criação de novos bairros, que só tinham em vista o capital imobiliário e não estavam preocupados com os anseios das classes populares urbanas.

Neste período, os planos passam a uma nova etapa: “É o período do plano intelectual, que pretende impor-se a ser executado por que contém “boas idéias”, tem fundamento científico e tecnicamente correto. Trata-se do plano-discurso que se satisfaz com sua própria “verdade” e não se concentra na sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua “verdade” era suficiente.” (DEÁK-SCHIFFER, 1999).

Vilaça (1999) classifica este período em três sub-períodos, que são os seguintes:

### **3.8.2.1 Primeiro Sub-período: O urbanismo e Plano Diretor (1930 -1965)**

Na década de 30 tem-se a propagação dos planos para as duas maiores cidades do Brasil, que trazem como novidade o destaque para infraestrutura e o transporte.

Permanece o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as reconfigurações urbanas acenam, e nesse diapasão o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. Contudo, no discurso, busca-se abordar a cidade inteira.

Segundo Villaça (1999), em que pese à “novidade” acima citada, mantém-se o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira.

Marcam este período histórico os Planos Agache, para o Rio de Janeiro, e o de Prestes Maia, para São Paulo. Este período, segundo Villaça (1999): é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso. Nascem expressões como caos urbano, crescimento descontrolado, e necessidade de planejamento, para tentar justificar a falta de soluções para os “problemas urbanos”. (VILLAÇA, 1999).

### **3.8.2.2 Segundo Sub-período: Planejamento Integrado e os Superplanos (1965-1971).**

De acordo com essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada somente em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam restringir-se na seara da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a propagar ideologia dominante – é ainda um organismo econômico e social, administrado por um aparato político-institucional. Os planos não podem restringir-se a obras de reconfiguração urbana: eles devem integrar tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, interligando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível solucionar os ‘problemas urbanos’ que aumentavam (VILLAÇA, 1999).

Este período ratifica o que já se evidenciava no Plano Agache: o afastamento entre os planos e a realidade vista nas cidades. Segundo explana Villaça (1999), este afastamento alcançará seu apogeu com os Superplanos, que se delineiam pelas idéias de globalidade, de sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento. São prerrogativas dos Superplanos:

a- “Distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas e de outro, as possibilidade de sua implementação por parte de administração pública”

b- “Pelo seu conflito com uma administração pública crescente setORIZADA e especializada, principalmente se considerarmos que vários planos emitiam recomendações endereçadas aos vários órgãos das esferas municipal, estadual e federal”; e

c- “Outra manifestação da alienação dos planos integrados está na idéia de sua ‘aprovação’ e ‘execução’.” (VILLAÇA, 1999).;

Surge, assim, uma nova maneira de abordagem, conduzida agora institucionalmente pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que geria o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento, que possui por finalidade “*induzir os municípios brasileiros a elaborarem planos diretores*”. “Surge” a indústria dos Planos Diretores. Uma prerrogativa destes Planos nos é narrado por Villaça (1999), quando declara que estes planos foram elaborados de maneira totalmente diversa dos planos do século passado e do de Prestes Maia. Enquanto estes consolidavam o pensamento dominante em sucessivas administrações municipais e estaduais, sendo elaborados dentro das prefeituras, os superplanos são peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privados. Essa prática dominou o período do Serfhau. (VILLAÇA, 1999).

### **3.8.2.3 Terceiro Sub-período: O Plano sem Mapa (1971-1992)**

Na década de 70, os planos migram da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na realidade, simplório – desenvolvido pelos próprios técnicos municipais, quase isento de mapas, isentos de diagnósticos técnicos ou com diagnósticos minimizados quando confrontados com os imediatamente anteriores. Seus dispositivos consistem em um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconseqüente.

Quando se afirma que se trata de um ‘plano sem mapa’ busca caracterizar o novo tipo de plano que a ideologia dominante criou nas suas contínuas tentativas de dar a impressão de que está gerindo o planejamento e ‘aperfeiçoando-o’ de maneira contínua. O novo tipo de plano evidencia ‘somente objetivos, políticas e diretrizes’. Dessa maneira, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados.

O Plano sem Mapa comumente lista objetivos, políticas e diretrizes os mais admirados e bem-intencionados possíveis. Com isso extingue as discórdias e mascara os conflitos.

O planejamento urbano no Brasil passa a ser reconhecido com a atividade intelectual de desenvolver planos. Uma atividade encerrada dentro de si própria, não associada das políticas públicas e da ação realista do Estado, mesmo que, busque explicá-las. Em grande

parte das situações, contudo, na realidade, mascará-las. (VILLAÇA, 1999).

### **3.8.3 O Terceiro Período: 1992 – 2001**

Finalmente, apresenta-se o terceiro período que sua gênese nos anos 90 e que compreende-se estender-se até 2001, quando é inaugurado o Estatuto da Cidade. Este é produto dos inúmeros movimentos pela reforma urbana, começados no ano de 1963, quando da execução do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, feito em Petrópolis. Possui como ponto marcante a introdução, através de uma Emenda Popular (Emenda pela Reforma Urbana), na CF/88, dos artigos 182 e 183, que sedimentam em definitivo uma nova etapa para a questão urbana no Brasil.

Mesmo sem possuir uma regulamentação dos artigos, inúmeras cidades, em meio às quais ressaltamos Recife e Porto Alegre, tentaram por em prática os princípios determinados por essa nova ordem urbanística realizada pela CF/88. A insegurança jurídica e a mentalidade dos operadores do direito e dos governantes, ainda associada aos fatores tradicionais absolutos da propriedade urbana inseridos no Código Civil de 1916, fizeram com que poucas situações práticas tivessem êxito, em que pese o caráter desbravador destas iniciativas.

No período busca-se evadir-se dos planos tecnocráticos para os planos políticos. Procura-se extrapolar, transpor as barreiras dos escritórios técnicos e inserir em discussão (técnica e política) a cidade real, com seus anseios e inúmeros atores abrangidos.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. AVALIAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NA AMAZÔNIA**

Na Amazônia, o Pará consiste no Estado com mais cidades detentoras de um plano diretor: 120 de um total de 144 cidades. E ainda existe nove cidades com plano diretor em desenvolvimento. Na lista geral, o Pará apenas perde do Paraná, o primeiro colocado nacional, com 368 cidades com plano diretor de um total de 399 cidades.

Em todo o País, 2.785 das 5.570 cidades possuem um plano diretor concluído – justamente 50% do total. O plano diretor diz respeito à uma lei elaborada pela prefeitura de cada cidade e aprovada na Câmara de Vereadores, após audiências públicas realizadas para ouvir sugestões da população. O documento tem validade durante dez anos e especifica como será o planejamento urbano no período. São compulsórios desde 2001, segundo determina o Estatuto das Cidades, mas apenas para localidades com mais população superior a 20 mil hab. Cidades que fazem parte de regiões metropolitanas, áreas turísticas ou com projetos de grande impacto ainda estão obrigadas a criar, aprovar e executar um plano diretor.

#### **4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE NO ESTADO DO AMAZONAS**

O Estatuto da cidade, lei que regulamenta a política urbana brasileira, estabelece diretrizes complexas na sistemática de distribuição de competências legislativa e executiva para a garantia do bem-estar social e ambiental nas cidades. Como norma de ordem pública e interesse social prescreve a União, aos Estados e aos municípios a responsabilidade de ação, ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de intervenção do poder público municipal nos processos de planejamento e gestão urbana sobre bases imprescindivelmente democráticas. Por outro lado, interfere no funcionamento dos mercados de terras, a partir da definição de parâmetros para o cumprimento da função social da propriedade, bem como preconiza possibilidades tangíveis de regularização fundiária.

Ao estabelecer diretrizes e instrumentos para a política urbana, o Estatuto da Cidade determinou o prazo quinquenal, expirado no mês de outubro de 2006, para que, obrigatoriamente, conforme determinação constitucional estipulada no inciso I do Art. 182 da CF/88, os municípios com mais de vinte mil habitantes, elaborassem seus Planos Diretores ou, no caso de municípios com planos diretores já aprovados, os adaptassem às condicionantes da nova legislação.

O Estatuto fixou, ainda, a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores para os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para aqueles onde o Poder Público municipal busque usar as ferramentas contempladas no inciso IV do Art. 182 da Constituição Federal; os integrantes de áreas de especial interesse turístico e, por fim, os introduzidos na região de influência de empreendimentos ou atividades com expressivo, repercussões ambientais de âmbitos regional ou nacional.

Sabe-se que, em todo o Brasil, foram inúmeras as dificuldades enfrentadas pelos municípios para a elaboração de seus planos diretores. Entre outras, pode-se destacar o desconhecimento dos instrumentos legislativos por parte dos dirigentes e técnicos locais, a complexa correlação de forças políticas conservadoras e críticas na sociedade civil e o despreparo dos integrantes dos poderes legislativos municipais, constituíam os principais obstáculos à efetivação do Estatuto.

O Estado do Amazonas, como territorialidade integrante da Amazônia, além de não ser exceção à regra no que concerne às dificuldades elencadas anteriormente, possui uma configuração socioespacial e geopolítica muito específica. No entender do José Aldemir de Oliveira, naturalizada no nível da informação prestada pela grande mídia onde predomina, o entendimento da Amazônia como exuberante, grandiosa, folclórica, fotogênica, concebendo apenas a paisagem natural, não considerando as relações sociais, e, portanto, as culturas que mediam as relações humanas com a natureza nos contextos amazônicos. Por outro lado, como consequência, a construção de uma Amazônia ideologizada nos discursos que preconizam o desenvolvimento sustentável, pautados na mídia em razão das características de extremada sociobiodiversidade e a necessidade da sua conservação.

Nesse contexto, os municípios amazonenses que estiverem obrigados a elaborar seus Planos Diretores encaminharam os processos com muitos desafios.

O primeiro deles era de romper com os paradigmas universalistas de urbanização como réplica dos modelos adotados nas regiões centrais do país, desconsiderando as especificidades locais. Assim, questões como a contextualização física e cultural dos âmbitos urbanos amazônicos refletiam necessidades essenciais a serem cumpridas no processo de regulação dos espaços da cidade e do município, como a comunicação e a integração com outros centros urbanos, portos e águas, a geração de energia elétrica, a convivência intercultural com territórios e territorialidades indígenas entre outros.

O projeto de pesquisa em políticas públicas denominado Apoio à implementação do Estatuto da Cidade no Estado do Amazonas, que agora se conclui, coordenado pelo Programa

de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade Estadual do Amazonas, em parceria com o Ministério Público do Estado do Amazonas e o Instituto Pólis, foi proposto e justificou-se nesse contexto, de imensas necessidades de apoio técnico, pedagógico e político para a implementação dos planos diretores municipais no estado do Amazonas, em um quadro de dificuldades de várias ordens para a sua implementação.

O projeto foi estruturado e encaminhado em duas etapas, conforme exigência editalícia. Na primeira, idealizada em torno da formação das parcerias e apoios possíveis, diferentemente do proposto, em razão da impossibilidade de cumprimento do cronograma original por conta da data da liberação dos recursos e dos prazos fixados pela lei para a formulação dos planos diretores pelos municípios, executou-se objetivos previstos para a segunda fase, com a realização de reuniões de trabalho, cursos e palestras. Estas atividades foram desenvolvidas em apoio ao Núcleo Estadual do Plano Diretor Participativo.

Nesse contexto, as atividades do projeto possibilitam a produção inédita, destaque-se, de material didático consistente na Cartilha Plano Diretor na Amazônia: participar é um direito, instrumento para o debate dos desafios do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor na realidade amazônica, e um conjunto de vinhetas comunicativas a serem veiculadas e disseminadas nas rádios e em carros de som, locais sobre diversos aspectos do Plano Diretor Participativo e, por outro lado, a institucionalização, no âmbito da Universidade do Estado do Amazonas, do Núcleo de Pesquisa em Direito à Cidade vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental.

Na segunda etapa, como grande parte das atividades previstas já haviam sido realizadas durante a execução da fase anterior, o grupo técnico acadêmico do projeto deu suporte ao processo de implementação dos planos diretores participativos nos municípios do Estado do Amazonas, com a execução de oficinas, discussões em reuniões de trabalho e palestras com a distribuição do material didático apropriado produzido na primeira etapa e outros tais como o Manual de Regularização Fundiária, quanto a promover um intenso debate a respeito das especificidades locais associadas aos espaços municipais e sua regulação.

A execução do projeto, em cronograma atípico, deu-se em razão da fixação legal do prazo final para a elaboração dos Planos Diretores nos municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, ou nos casos exigidos pela lei, conforme discriminado anteriormente, e implicou na rearticulação das atividades, para possibilitar a produção do material informativo com os instrumentos do Estatuto da Cidade, discutido e elaborado nas reuniões de trabalho do

grupo de estudos, oficinas e cursos de capacitação, consubstanciados na Cartilha: Plano Diretor na Amazônia: participar é um direito.

Assim, destaca-se a seguir algumas atividades práticas consistentes em resultados alcançados pela execução do projeto e que justificam o atual conceito que o Amazonas e suas instituições desfrutam no âmbito urbanístico nacional.

Para a constituição do grupo de pesquisa e institucionalização das necessárias parcerias foi realizada a primeira reunião para implementação do grupo de trabalho e definição do calendário de atividades, que teve lugar em Manaus entre os dias 21 e 23 de novembro de 2005, com a participação de Renato Cymbalista do Pólis – Instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais, de Jussara Maria Pordeus e Silva do Ministério Público do Estado do Amazonas e do coordenador do projeto Fernando Antonio de Carvalho Dantas da Universidade do Estado do Amazonas.

A execução do projeto promoveu a realização de, pelo menos, três oficinas específicas em Manaus com conteúdos temáticos sobre a realidade das cidades amazônicas, uma reunião de caráter nacional no âmbito do Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, doze oficinas em municípios do interior do estado e o debate e divulgação das atividades em importantes foros científicos e técnicos nacionais como a Reunião Regional da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Rede Nacional Plano Diretor. Em todas essas atividades participaram os pesquisadores integrantes do projeto e as sessões foram realizadas nas modalidades de reuniões de trabalho e oficinas abertas do grupo de estudos e participantes externos.

#### **4.2 O PLANO DIRETOR NA LUTA PELO DIREITO A CIDADE: QUESTÕES PARA O BRASIL E PARA O AMAZONAS**

A enorme e acelerada urbanização pela qual passou a sociedade brasileira indubitavelmente consiste em uma das principais questões sociais do país no século XX. No ano de 1960 a população urbana era de 44,7% contra 55,3% de população rural, dez anos após essa proporção inverte-se, sendo 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. Atualmente 80% da população encontra-se nas cidades (entre 1960 e 1996, a população urbana aumentou de 31 milhões para 123 milhões, ou seja, 92 milhões novos moradores nas cidades). (ROLNICK, 1998).

Esse desenvolvimento urbano, no Brasil atendeu a lógica do mercado, onde o direito a cidade e a qualidade de vida sempre foi tratado como uma mercadoria para aquela minoria em condições de pagar por ele. É nesse cenário que vivenciamos o desemprego estrutural, a



degradação do meio ambiente, as milhares de moradias precárias e uma crescente demanda por políticas públicas de saúde, educação, moradia, lazer, emprego e renda, transporte, assistência social entre outras.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades ocorreu no período de 23 a 26 de outubro de 2003, em Brasília. O evento, que congregou 2,5 mil delegados dos 27 estados, discutiram assuntos e propôs diretrizes que vão fornecer as diretrizes das políticas setorial e nacional para o desenvolvimento urbano (SOUZA, 2011).

Os trabalhos foram elaborados com base no slogan “Cidade para Todos” e do tema “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”. Dos 5.560 municípios havidos no Brasil, 3.457 participaram de conferências preparatórias à Nacional, sendo que 1.430 fizeram conferências municipais e 2.027 municípios participaram por meio de 150 encontros regionais, não obstante as 26 conferências estaduais e uma do Distrito Federal. (ROLNICK, 2005).

Tal mobilização deu início a um processo de debates e articulações, acordos, exposição de propostas, reuniões de pequenos e de grandes grupos e votações perpetradas por 999 gestores públicos e legisladores, 626 militantes de movimentos sociais e populares, 251 representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 248 representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 delegados de ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e 193 representantes de empresários vinculados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano. (ROLNICK, 2005).

As 3.850 emendas que tiveram origem nas conferências municipais e estaduais estiveram sob exame e votações. Novas propostas para o desenvolvimento urbano foram geradas. E a Conferência aprovou atribuições, determinou a formação e a eleição do Conselho das Cidades (ConCidades). (ROLNICK, 2005).

1º Conferência das Cidades definiu:

- Recursos vão priorizar baixa renda, que representa 92% do déficit habitacional do país. Alteramos o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social para priorizar o atendimento às famílias de baixa renda e criamos subsídios também para as moradias no campo, anunciou Lula durante a Conferência.

“Em abril de 2003, quando foi iniciado o processo das Conferências das Cidades, foi anunciado investimentos de 5 bilhões e 300 milhões de reais para construção e reforma de moradias. Desde então, foram contratados cerca de 3 bilhões de reais e atendidas 185 mil famílias. Até o final do ano de 2003, a meta era se atingir a 300 mil famílias. Com essa

iniciativa, foram gerados 470 mil empregos”, anunciou o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante pronunciamento da I Conferência Nacional das Cidades, realizada no auditório central do Minas Tênis Clube, em Brasília. (ROLNICK, 2005).

- Renda inferior a 5 salários mínimos.

Entre os programas debatidos na Conferência e que se estão sendo implementados pelo governo, se destaca o redirecionamento dos recursos da Habitação para famílias que têm renda inferior a 5 salários mínimos. De acordo com o governo, estas famílias representam 92% daquelas que mais necessitam ser contempladas com os financiamentos federais. “Foi alterado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) para priorizar o atendimento às famílias de baixa renda e foi introduzido uma novidade: criamos subsídios também para as moradias no campo. Em 2004, esse programa contou com 350 milhões de reais”. (ROLNICK, 2005).

Com discussões a respeito da criação de uma política para as cidades brasileiras que faça parte de toda a sociedade, a Conferência das Cidades, ressaltou mobilização nacional para encerrar o déficit de 6,6 milhões de moradias percebido pelo novo governo. Foram discutidos assuntos tais como saneamento, transporte, trânsito e organização territorial dos espaços urbanos. Segundo o governo, mais de 50% dos municípios brasileiros não possuem rede de esgoto (SOUZA, 2011).

Segundo o ex-presidente Lula, “hoje, 80% da população brasileira vive nas cidades. E essa urbanização se deu, como todos aqui sabem, de forma caótica. Os resultados estão aí: 83 milhões de pessoas não têm serviços de coleta de esgoto em suas casas, 16 milhões não são atendidas por serviços de coleta de lixo, 18 milhões não recebem os serviços públicos de abastecimento de água e nada menos de 7 milhões de seres humanos no nosso país não têm sequer onde morar”.

Desde o início do ano de 2003, os municípios brasileiros se reuniram para discutir soluções para o problema urbano no país. Mais de 1.200 propostas foram tiradas de 150 encontros regionais e 1420 encontros municipais, e foram debatidas durante os seis dias de Conferência. As propostas vieram tanto da sociedade civil como do poder público. (ROLNICK, 2005).

Segundo o ex-presidente, Luis Inácio Lula da Silva, o compromisso com a moradia não é um compromisso apenas programático, para nós é um compromisso de vida. E nós vamos fazer o esforço que for necessário fazer, brigar com quem tiver que brigar, para que a

gente possa terminar o nosso mandato fazendo o máximo que o presidente da República e o seu governo podem fazer pela habitação e pelo saneamento.

Destaca-se na Tabela, a posição dos estados da Amazônia no *ranking* nacional considerados os ‘mais planejadores’ pelo IBGE:

**Tabela 2:** Ranking nacional dos ‘mais planejadores’ do IBGE:

<b>2º lugar</b>	<b>Pará</b> , 144 cidades (120 cidades com plano diretor; 9 cidades com plano em elaboração);
<b>8º lugar</b>	<b>Amazonas</b> , 62 cidades (34 cidades com plano diretor; 10 cidades com plano em elaboração);
<b>11º lugar</b>	<b>Rondônia</b> , 52 cidades (23 cidades com plano diretor; 15 cidades com plano em elaboração);
<b>14º lugar</b>	<b>Maranhão</b> , 217 cidades (95 cidades com plano diretor; 48 cidades com plano em elaboração);
<b>18º lugar</b>	<b>Mato Grosso</b> , 141 cidades (55 cidades com plano diretor; 30 cidades com plano em elaboração);
<b>19º lugar</b>	<b>Tocantins</b> , 139 cidades (52 cidades com plano diretor; 21 cidades com plano em elaboração);
<b>21º lugar</b>	<b>Acre</b> , 22 cidades (8 cidades com plano diretor; 7 cidades com plano em elaboração);
<b>25º lugar</b>	<b>Roraima</b> , 15 cidades (3 cidades com plano diretor; 8 cidades com plano em elaboração);

Fonte: <http://www.portalamazonia.com.br>

#### **4.2.1 Responsabilidade dos Políticos no Desenvolvimento do Plano Diretor**

Quanto à responsabilidade dos políticos no desenvolvimento do Plano Diretor, os mesmos devem seguir o que estabelece o estatuto das cidades dentro da regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF de 88 e a partir daí tracar metas junto a sua equipe técnica tanto de arquitetura e urbanismo quanto jurídica bem como compartilhar essas informações com a bancada de vereadores do município a fim de iniciar as atividades de desenvolvimento de elaboração do plano diretor naquele município.

O Estatuto das cidades não estabelece regras fechadas para elaboração de um plano diretor ate porque cada cidade devera ter a sua metodologia, as suas dificuldades e o próprio municipio tem que encontrar a sua práxis para estabelecer as regras de estudo do plano diretor o que e o estatuto estabele são regras em geral para o cumprimento da norma e que essa metodologia seja obrigatorieamente participativa e com fácil linguagem aos leigos, destaca-se na tabela as principais ações de governo para a elaboração do plano diretor participativo:

**Tabela 3 – Principais Ações de Governo para a elaboração do Plano Diretor Participativo**

<p><b>Processo de Elaboração e Fiscalização dos Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão</b></p>	<p>“Art. 40. (...) § 4º: I – a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.</p>
---	---

**Tabela 3 – Principais Ações de Governo para a elaboração do Plano Diretor Participativo (Continuação)**

<p><b>Cooperação das associações representativas no planejamento municipal</b></p>	<p>inciso XII do artigo 29 da CF, que preceitua a cooperação das associações representativas no planejamento municipal deixa claro que o plano diretor deve ser elaborado segundo uma metodologia que alie os aspectos positivos e fundamentais do conhecimento técnico urbanístico, com as virtudes cívicas e legitimadoras da democracia participativa. Nessa linha, não é qualquer reunião promovida pelo Poder Público que pode ser considerada uma legítima audiência pública.</p>
<p><b>Realização de Audiências Públicas</b></p>	<p>As audiências públicas determinadas pelo artigo 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender os seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;</p>

Fonte: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br>

Há uma etapa preliminar, preparatória, de planejamento prévio, que deve ser conduzida por uma comissão composta por integrantes do Poder Público e da sociedade civil, essa etapa é de fundamental importância visto que nela serão designados os componentes da comissão que irá desenvolver as propostas metodológicas de condução das audiências, locais, entidades que irão participar, enfim tudo que comporá os trabalhos prévios de condução da participação popular na elaboração do plano diretor participativo.

Quanto as Ações de Sensibilização e Mobilização Social no planejamento urbano municipal é imprescindível a presença de pessoas e entidades que representem a diversidade dos segmentos e grupos sociais. A ênfase dos trabalhos de sensibilização e mobilização deve ser junto aos segmentos da população tradicionalmente excluídos dos processos decisórios da política urbana. Deve-se procurar garantir a diversidade, tanto na sua aceção espacial (representação das diversas localidades, bairros, distritos, etc.) como dos vários grupos sociais. O artigo 5º da Resolução n. 25 do CONCIDADES determina o seguinte:

“Art. 5º. A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros;

II - garantir a alternância dos locais de discussão.”

É preciso garantir nas audiências públicas a maior contribuição possível em se tratando de diversidade de entidades e sociedade civil organizada a fim de garantir a participação do maior número de representantes para que a metodologia dos trabalhos seja a mais participativa e inclusiva para garantir o sucesso dos planos diretores participativos. Nesta etapa se elabora um cronograma detalhado de trabalho que compatibilize as agendas dos agentes do Governo e dos atores sociais; se concebem as atividades de sensibilização, comunicação e mobilização social e de capacitação dos técnicos (gestores públicos) e dos atores sociais.

Nos municípios que já possuem um plano diretor e um conselho participativo que monitora a política de desenvolvimento urbano local, como, por exemplo, o Conselho da Cidade, recomenda-se que seus integrantes componham essa comissão. Com relação às ações de comunicação social, é importante que haja uma preocupação com os ajustes da linguagem, adequando-a para que se alcancem os diferentes segmentos sociais com a publicidade que deve ser dada a todas as etapas do processo nos diferentes meios de comunicação: mídias de massa, jornais de bairro, rádios comunitárias, blogs da internet, redes sociais, etc. No que se

refere às ações de capacitação, os objetivos são diferentes quanto aos técnicos e aos atores sociais.

No que tange aos técnicos, a finalidade é discutir e difundir uma concepção democrática de planejamento e gestão, oferecendo-lhes subsídios para que saibam operacionalizar os instrumentos da política territorial urbana. Atuam, nesse sentido, como tradutores e mediadores do saber técnico. Quanto aos atores sociais, esses precisam ser qualificados para que tenham condições de intervirem de maneira propositiva no processo de planejamento. Assim, devem ser esclarecidos, com o uso de linguagem acessível, sobre os objetivos de cada etapa de construção do plano, a metodologia utilizada e o papel exercido por cada um em cada momento.

O escopo é construir condições de participação efetiva para aqueles historicamente excluídos dos processos decisórios. Nessa etapa preliminar deve também o Poder Executivo Municipal promover a realização de estudos preliminares, levantando dados e avaliando de forma sumária a situação e os problemas a serem enfrentados.

Vencida as etapas preliminares e preparatórias para a confecção do plano diretor, inicia-se o processo propriamente dito de elaboração do plano, estruturado nas fases de:

- 1) diagnóstico (ou de conhecimento da realidade municipal);
- 2) pactuação das prioridades e construção dos objetivos a serem alcançados com a execução do plano;
- 3) fase de instrumentalização do plano.

Não há como planejar a cidade sem conhecê-la. Por isso, o planejamento participativo, que tem por escopo elaborar o plano diretor, inicia suas atividades com a leitura do espaço urbano, buscando compreender seus conflitos, desigualdades e entraves para um desenvolvimento mais justo e equilibrado.

Consolidada a pactuação acerca dos objetivos e prioridades a serem alcançados com a ordenação territorial da cidade, chega a hora de definir os instrumentos que tornarão o plano diretor exequível. O momento final da elaboração do plano diretor é o da deliberação final por uma plenária representativa da sociedade civil. Antes de ser encaminhado para Câmara Municipal, o plano diretor deve ser aprovado pela sociedade em conferência ou evento similar, que, nos termos do artigo 10 da Resolução n. 25 do CONCIDADES deve atender aos seguintes requisitos:

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

II – divulgação e distribuição da proposta de plano diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro de emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Feito isso, o plano diretor, que foi construído democraticamente por esse processo de planejamento participativo, é encaminhado para a Câmara Municipal, a qual poderá apenas aprová-lo ou rejeitá-lo em sua integralidade.

#### **4.2.2 Quanto à responsabilidade para criação do Plano Diretor e suas atribuições, autoridades e responsabilidade:**

Destacamos na tabela a responsabilidade dos políticos municipais para a criação do plano diretor, bem como a obrigatoriedade da criação dos conselhos das cidades para a fiscalização das atividades da política urbana desenvolvida nos municípios.

**Tabela 4: Responsabilidade para criação do Plano Diretor e suas atribuições**

<b>Responsabilidade para criação do Plano Diretor</b>	<b>Atribuições/Autoridades/ Responsabilidades</b>
O Conselho das Cidades (ConCidades) é formado por 71 titulares – 41 representantes de segmentos da sociedade civil e 30 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – não obstante 71 suplentes, com mandato de dois anos. Reúne representantes de entidades de movimentos populares, trabalhadores, empresários, ONG's e entidades acadêmicas e profissionais.	Tem o propósito de assessorar e recomendar diretrizes para o desenvolvimento urbano, políticas de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana. Trata-se de um instrumento que garante a participação cidadã nas deliberações sobre as políticas públicas. Outra atribuição do Conselho diz respeito a contribuir com os municípios no cumprimento do Estatuto das Cidades, a Lei Federal 10.257, estabelecida no ano 2001. A constituição do ConCidades envolve ainda 27 observadores, um por estado da Federação, com o propósito de ser o componente de ligação entre o Conselho em nível nacional e o desenvolvimento dos conselhos estaduais das cidades (BRASIL. 2009).

Fonte: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br>



## **4.3 PLANOS DIRETORES NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS**

### **4.3.1 Cidade de Manaus**

Em Manaus a LEI COMPLEMENTAR Nº 002, DE 16 DE JANEIRO DE 2014 DISPÕE sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências. O PREFEITO DE MANAUS, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 80, inc. IV, da Lei Orgânica do Município de Manaus, fez saber que o Poder Legislativo decretou e o prefeito sancionou a seguinte LEI:

#### **TÍTULO I**

#### **DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL**

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre o Plano

Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus, em atendimento ao disposto no artigo 182 da Constituição Federal, nos artigos 39 a 42-B da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, e nos artigos 227 e 228 da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN).

Parágrafo único. O Plano Diretor Urbano e Ambiental constitui o instrumento básico da Política Urbana e Ambiental do Município de Manaus, nos termos do Estatuto da Cidade, formulado e implementado com base nos seguintes princípios:

I - cumprimento das funções sociais e ambientais da Cidade e da propriedade urbana, assim como dos espaços territoriais especialmente protegidos;

II - promoção da qualidade de vida e do ambiente;

III - valorização cultural da Cidade e de seus costumes e tradições, visando ao desenvolvimento das diversidades culturais;

IV - inclusão social, por meio da regularização da propriedade territorial e da ampliação do acesso à moradia;

V - aprimoramento da atuação do Poder Executivo sobre os espaços da cidade, mediante a utilização de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo;

VI - articulação das ações de desenvolvimento no contexto regional;

VII - fortalecimento do Poder Executivo na condução de planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento do Município de Manaus, mediante a articulação com os demais entes do Poder Público e a parceria com os agentes econômicos, os movimentos sociais e comunitários;

VIII - integração entre os órgãos, entidades e conselhos municipais, visando à atuação coordenada no cumprimento das estratégias fixadas nesta Lei Complementar e na execução dos planos, programas e projetos a ela relacionados;

IX - gestão democrática, participativa e descentralizada da Cidade.

A Análise do PDP de Manaus o Plano Diretor de Manaus repetiu os princípios do Estatuto da Cidade. Neste aspecto, a gestão democrática participativa e descentralizada da cidade consiste em um objetivo primordial do plano urbanístico, que, entretanto, foi raramente executado na vida cotidiana da cidade. Não obstante, os povos indígenas, as populações ribeirinhas e os moradores das periferias que representam significativa parcela da população e asseguram a riqueza e a diversidade sócio-cultural da cidade, foram omitidos pelo plano diretor. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), que, de segundo o plano diretor de Manaus, possui o papel de desenvolver estratégias e políticas urbanas e expandir e diversificar as formas de participação na gestão da cidade revela uma atuação meramente burocrática de análise de processos administrativos de licenciamento.

Outros gargalos à gestão democrática da capital amazonense podem ser relacionados como: a ausência de participação de setores da sociedade civil no CMDU; a falta de eleição dos conselheiros que compromete na ausência de rotatividade dentro do conselho e a falta de publicidade e transparência dos atos do conselho municipal. Assim, o plano de Manaus serve mais de regulação do que emancipação da sociedade, levando em conta que determinados setores continuam excluídos da discussão a respeito da gestão da cidade. O plano diretor de Manaus que poderia ter dado voz aos atores invisibilizados, serviu para omitir estes mesmos agentes. Sem a participação efetiva de relevantes atores sociais como os movimentos sociais, as ONG e as universidades, na implantação das normas do plano diretor não é possível falar de democracia participativa e de uma cidade para todos.

#### **4.3.2 Cidade de Coari**

Lei Complementar Municipal nº. 004, de 30 de junho de 2008

Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Municipal de Coari, estabelece fundamentos, princípios, diretrizes estratégicas, objetivos e ações operacionais de políticas públicas, e dá outras providências. O PREFEITO MUNICIPAL DE COARI, no uso das atribuições legais que lhe CONFERE o Art. 78, IV da Lei Orgânica do Município de Coari, FAÇO SABER a todos os habitantes que a CÂMARA MUNICIPAL aprovou e sancionou a presente LEI:

## TÍTULO I

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica instituído Plano Diretor Participativo do Município de Coari, que é um instrumento orientador e normativo dos processos de transformação do Município nos aspectos, sócio-econômicos, físico-ambientais e administrativos.

Art. 2º O Plano Diretor Participativo do Município de Coari tem por finalidade orientar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada, estabelecendo diretrizes e instrumentos para assegurar o desenvolvimento sustentável do Município, atendendo os anseios da sociedade.

Quanto a análise do PDP de Coari O Plano Diretor Participativo do Município de Coari (PDPMC) a gestão do meio ambiente, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente, incluindo a proteção dos mananciais hídricos e, a necessidade de criação de comitês de bacias hidrográficas em consonância aos mecanismos de regulamentação Estadual”. Tais critérios se aplicam nas refições rurais. Contudo, em áreas urbanas onde a degradação é mais notável, não há mecanismos de monitoramento e fiscalização destes espaços, aspectos que inviabilizam o planejamento ambiental, seja no perímetro urbano de Coari, quanto em grande parte das cidades do país (OLIVEIRA, 2012).

Uma opção seria a alteração das leis que regulamentam cada órgão, sua área de atuação, ou uma competência conjunta de Licenciamento entre Estado e Município, onde ambos pudessem trocar informações que viabilizassem um melhor planejamento dos recursos hídricos na cidade. Neste diapasã, deve-se mencionar que há a problemática de sistematização e integração de dados coletados nestes ambientes, consoante cada um dos órgãos legisladores. Porém, este gargalo pode ser mitigado através de um sistema estruturado em banco de dados atualizados, onde todos possam compartilhar as informações ao mesmo tempo de cada instituição para adequá-las ao planejamento ambiental, especilamente, no que trata as bacias hidrográficas que são unidades de planejamento bem específicos.

A participação dos moradores dessas regiões no desenvolvimento e acesso a essas informações é primordial no planejamento coerente no que trata das políticas adotadas pelo Estado para estes lugares (bacias hidrográficas em espaço urbano). Com base nas análises das leis que regulamentam esta temática, é possível elaborar está atrelado às possibilidades de utilização no que trata da implantação, reservas legais, corredores ecológicos, parques lineares com o objetivo de proteger as APPs em espaço urbano, usando para tal a imitação das bacias

como unidade de análise, de forma que as políticas de planejamento ambiental constituam alternativas, que viabilizem uma política de proteção ambiental coerente, pois, antes de tomar alguma sugestão de desenvolvimento já foram definidos in loco informações e dados georreferenciados onde vão ser determinados os projetos.

Pensar um planejamento ambiental apropriado demanda uma análise socioambiental, usando como instrumentos as informações geográficas georreferenciados dentro dos SIGs em um banco de dados, onde as prerrogativas físicas e os respectivos processos avaliados, as dinâmicas econômicas e sociais, que regulamentam a ocupação do solo urbano, possam ser integrados com base da escala temporal proposta desta pesquisa. Tais dados devem nortear e integrar atores sociais e públicos, em uma gestão participativa para mitigar a degradação ambiental (OLIVEIRA, 2012).

### **4.3.3 Cidade de Itacoatiara**

LEI Nº. 076 de 19 de Setembro de 2006. instiu o Plano Diretor do Município de Itacoatiara, fixando seus conceitos, objetivos, diretrizes gerais e das outras providências.

#### **TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA**

##### **Capítulo I**

##### **Das Disposições Preliminares**

Art. 1.º Em atendimento as disposições do Artigo 182 da Constituição Federal e do Capítulo I, da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, denominado Estatuto da Cidade, fica aprovado o Plano Diretor Participativo do Município de Itacoatiara, devendo ser observado pelos agentes públicos e privados que atuam na construção, planejamento e na gestão territorial.

Art. 2.º O Plano Diretor Participativo do Município de Itacoatiara é o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal e de ordenamento da expansão urbana executada pelo Poder Público, englobando o território municipal como um todo, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual, incorporar as diretrizes e prioridades contidas nesta Lei.

Art. 3.º A presente Lei tem por finalidade precípua orientar a atuação da Administração Pública e da iniciativa privada, segundo os imperativos da democracia e da justiça social, de forma a assegurar aos munícipes:

O pleno desenvolvimento ordenado da Cidade, nos seus aspectos físicos, políticos, sociais, econômicos, ambientais e administrativos; A melhoria do nível de qualidade de vida e o bem-estar geral da população;

A redução das desigualdades existentes, com a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; O cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, atendendo as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas neste Plano Diretor Participativo, através da imposição de instrumentos e institutos jurídicos e políticos. Art. 4.º A política urbana tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

A não garantia do direito a Cidade sustentável, como direito a ter a urbanizada, ao saneamento ambiental, a infra-estrutura urbana e aos serviços públicos.

#### **4.3.4 Cidade de Manacapuru**

O Plano Diretor de Manacapuru ressalta-se por se deter um pouco mais amplamente a respeito das questões de política urbana e gestão democrática, assim como ao tratar do zoneamento do município, contemplando índices e parâmetros e traçando com alguma precisão seus perímetros. Não é sinalizada nenhuma estratégia de desenvolvimento sócio-econômico do município, ainda que com o rol de investimentos prioritários descritos pelo Plano, e levando em conta ainda que os planos setoriais nele inseridos contemplam ações mais específicas, sem que contudo se estabeleça dotação orçamentária ou outra origem qualquer para os recursos aportados, tampouco assinalando-se termo para implantação das mesmas (apenas dos planos setoriais como um todo).

A linguagem usada no plano é relativamente acessível, e apesar de que não haja glossário existe o cuidado em delimitar os institutos bem como em definir alguns dos conceitos aplicados. Apesar de que beneficiado com alguns investimentos do PAC (construção de Terminal Hidroviário e obras de urbanização de avenidas), não há disposições no Plano específicas sobre os mesmos.

#### **4.3.5 Cidade de Parintins**

A Lei Municipal nº 375/2006 - (Número de acordo com a Lei 392/2007) “Regulamenta o Plano Diretor do Município de Parintins e estabelece diretrizes gerais da política urbana e rural do Município e dá outras providências”. O Prefeito Municipal de Parintins, Sr. Frank Luiz da Cunha Garcia, no uso de suas atribuições legais que lhe confere o art. 65, III da Lei Orgânica do Município de Parintins, faz saber aos cidadãos do Município de Parintins que a

Câmara Municipal de Parintins em sessão extraordinária, realizada em 05 de outubro de 2006 aprovou e sancionou a presente lei:

## TÍTULO I

### INSTITUIÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PARINTINS

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Parintins às diretrizes e instrumentos instituídos pela Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. Parágrafo Único. O Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual deverão incorporar as diretrizes e as prioridades contidas neste Plano Diretor de Parintins, instrumento básico do Processo de planejamento municipal.

## TÍTULO II

### DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO

Art. 2º. O desenvolvimento urbano e ambiental do Município de Parintins tem como estratégia principal, propiciar o bem estar social da população e o desenvolvimento integrado em todo o território municipal tendo como diretrizes:

§1º. A estruturação do território municipal, através da:

- I - articulação das ações de desenvolvimento no contexto regional, estadual e federal;
- II - orientação da distribuição espacial da população, das atividades econômicas, equipamentos e serviços públicos no território, conforme as diretrizes de crescimento, vocação, infra-estrutura, recursos naturais e culturais;
- III - implementação e do aprimoramento da atuação do poder executivo sobre os espaços da cidade, mediante a utilização de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo;
- IV - a necessidade de articulação nas esferas municipal, estadual e federal, visando a adoção de estratégias para enfrentar e solucionar os conflitos fundiários e fronteiriços existentes e que porventura venham a existir.

O Plano Diretor de Parintins é amplo extenso graças, entre outras prerrogativas, à abundância de políticas setoriais contempladas e ainda outras menos comumente tratadas em PDs. O Plano detém-se ainda na delimitação de um sistema de zoneamento algo sui generis; são contemplados no Plano institutos como as UEUs – Unidades de Estruturação Urbana, que dizem respeito a uma classificação administrativa da zona urbana de forma a segmentar a atuação do município, e ainda os Corredores Urbanos, faixas lindeiras aos eixos de circulação da cidade e que interligam as UEU. Tanto as UEUs como os Corredores Urbanos já estão contemplados no PD com bastante precisão, mp emtanto, sem evoluir no conceito de

parâmetros de ocupação. Não existe uma evidente delimitação de estratégia de desenvolvimento sócioeconômico para o município, ainda que o Plano cocnetre-se em um Título inteiro ao tema, sem, entretanto avançar para além das diretrizes mais genéricas; e é de acordo estas últimas que deverá se desenvolver um Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico. Ressalta-se a ênfase que o PD confere ao turismo ao passo que atividade econômica e fonte de potencialidades, e o relativo silêncio que faz sobre a atividade agropecuária, esta manifesta apenas ao se tratar da questão sócio-ambiental.

A linguagem usada no Plano, se não chega a ser completa e extremamente técnica, ainda não é coloquial e o próprio layout sistêmico da lei não pode ser concebido como um viabilizador do seu entendimento pelo cidadão comum. O Plano traz algumas disposições acerca do Orçamento Municipal, desde a determinação de que sejam apropriadas as peças orçamentárias às novas disposições dos planos e ainda estipulações genéricas de dotação orçamentária para financiar suas políticas setoriais (de segurança pública a publicidade institucional), até deliberações importantes como a que estabelece o Poder Público Municipal a destinação de fundos para alavancar as iniciativas de gestão democrática. Apesar de que exista previsão de investimentos do PAC na cidade (em saneamento ambiental, especialmente em regiões indígenas, não obstante as verbas voltadas ao desenvolvimento do Plano Municipal de Habitação), o PD não contempla disposições específicas quanto ao programa.

#### **4.3.6 Cidade de São Gabriel da Cachoeira**

Lei nº 209 de 21 de novembro de 2006 dispõe sobre PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA e dá outras providências. O Presidente da Câmara Municipal de São Gabriel da Cachoeira, Estado do Amazonas; Faço saber que o Poder Legislativo decretou e eu promulgo a seguinte:

LEI: Art. 1º. Em atendimento às disposições do Artigo 182 da Constituição Federal, do Capítulo III da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica Municipal, fica aprovado, nos termos desta Lei, o Plano Diretor Participativo do Município de São Gabriel da Cachoeira, devendo ser observado pelos agentes públicos e privados que atuam na construção, planejamento e na gestão do territorial.

Art. 2º. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento territorial do Município e integra o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Parágrafo Único. O Plano Diretor abrange a totalidade do território municipal.

## TÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E OBJETIVOS DA POLÍTICA TERRITORIAL

### CAPÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 3º. São princípios do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira:

- I. Respeito aos direitos culturais e territoriais das comunidades tradicionais;
- II. Cumprimento da função socioambiental da cidade e da propriedade;
- III. Democratização do planejamento e gestão territorial.

Quanto a análise do Plano Diretor uma interessante iniciativa nesse aspecto diz respeito à disposição conferida pelo Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, que determina como princípios a serem notados, segundo o artigo 3º do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira:

- a) o respeito aos direitos culturais e territoriais das comunidades indígenas e tradicionais;
- b) o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e
- c) a democratização do planejamento e da gestão territorial.

Além disso, o artigo ainda determina que os usos, costumes e tradições dos povos que habitam no município devem ser observados, levando em conta suas peculiaridades, territorialidades, modos de organização coletiva, relações sociambientais e valores culturais. Tal dispositivo evolui avanço sobremodo no pensamento da gestão urbana em espaços sociodiversos, considerando que reconhece as especificidades socioculturais que tornam a formato do município singular de maneira que as determinações a sobre o uso do território deverão coadunar-se com os anseios das populações.

Dessa forma, as normas gerais a respeito do Plano Diretor, devem determinar os parâmetros-chave a serem levados em conta para assegurar a contribuição das populações no seu formato. Assim sendo, em âmbito local, há que se assegurar o respeito às diversidades e especificidades, sendo o Município de São Gabriel da Cachoeira um exemplo singular mo que trata a esta previsão legal.

#### **4.3.7 Cidade de Tabatinga**

O Plano Diretor de Tabatinga enfatiza-se por tratar-se de uma lei que busca ser abrangente em suas políticas setoriais, e por sinalizar para cada uma delas inúmeras diretrizes e ações um pouco mais específicas do que o recorrente “melhorar as condições”, ainda que deixe a desejar por não determinar prazo para implantação das mesmas ou disposição similar que torne firme o propósito. Não chega a ficar evidente uma estratégia econômico-social,



apesar de que o Plano ressalte a exploração da peculiaridade do município por estar em região de tríplice fronteira e as potencialidades consequentes, sem no entanto, delimitar quais sejam as mesmas ou sinalizar métodos para aproveitá-las. Sua linguagem é relativamente acessível e, apesar de que não tenha glossário, cuida de delimitar vários dos institutos que determina bem como outras definições aplicadas, viabilizando seu entendimento pela população geral.

Sua linguagem é relativamente acessível e, apesar de que não apresente glossário, cuida de definir diversos dos institutos que estabelece bem como outros conceitos empregados, facilitando sua compreensão pela população geral.

Quanto ao Orçamento Municipal, o Plano não sinaliza investimentos a serem concebidos de forma prioritária e assim sendo merecerem dotação orçamentária própria; determina, contudo, a autonomia orçamentária para o órgão responsável pelas funções de planejamento e gestão, para quem deverá ser delegado “orçamento próprio” constituído não somente pelas receitas originárias das atividades de fiscalização. Apesar de que seja beneficiado com empreendimentos do PAC (construção de Terminal Hidroviário e de Escola Técnica, financiamento de ações de programa estadual de urbanização na sede do município, assim como outras voltadas à melhoria da qualidade da água), não há no PD qualquer disposição específica sobre o mesmo.

#### **4.4. ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS APÓS O SURGIMENTO DO ESTATUTO DAS CIDADES**

Com o surgimento do Estatuto da Cidade, treze anos depois da promulgação da CF/88, ratifica-se a função social da propriedade, a contribuição social e se determinam, de forma legal, instrumentos para fazer valer o direito à cidade “de todos e para todos”, retomando a ideologia do planejamento antecipado por parte do Estado, especialmente por meio de um Plano Diretor Municipal desenvolvido de maneira integrada e contributiva.

Contudo, depois de todos os problemas evidenciados anteriormente, neste momento é possível questionar se na história do planejamento urbano no Brasil os planos não obtiveram êxito, por que se insistir em desenvolvê-los?

A resposta a esta questão não pode ser reducionista ou simplista. Há de ser esmiuçada à luz da conjuntura de cada período histórico, isto é, a conveniência do desenvolvimento de planos urbanísticos estará atrelado sempre às arenas de disputa política e de seus atores, assim bem como da ideologia dominante, da situação econômica e do nível de mobilização da sociedade civil, em meio a outros fatores.

Observando as variáveis, colocadas acima, para a definição de um plano urbano, compreende-se que o modelo de planejamento adotado ao longo dos últimos anos não atingiu seus objetivos, em meio a outros aspectos em função:

- Serem produtos refletidos para uma parte da cidade a ser “embelezada”, não levando em conta as pessoas que habitavam os cortiços insalubres ou as áreas degradadas das cidades;
- Crerem que apenas os técnicos e “planejadores” urbanos conhecem a cidade e em função disso devem partir a solução dos problemas urbanos;
- Não levarem em conta a cidade real e planejarem somente para a cidade legal/formal;
- Acreditarem que a supremacia técnica e os documentos por ela desenvolvidos poderiam reger o desenvolvimento das cidades de forma lógica e racional, não levando em conta as forças sociais dinâmicas que nela atuam; e
- Não levarem em conta o anseio da grande parcela dos que vivem nas cidades e atenderem a uma minoria dominante.

Contudo, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, procurou-se instrumentalizar a sociedade e o poder público com instrumentos jurídicos/urbanísticos que retifiquem os problemas observados no passado e permitam determinar planos que efetivamente tenham êxito no desenvolvimento de cidades mais justas, sustentáveis e para todos.

O que se pode considerar uma enorme evolução nesses aspectos diz respeito a inserção, no Estatuto, do Capítulo IV – Da Gestão Democrática da Cidade (art.43 a 45 – Lei 10.257/2001), que estende a idéia de gestão participativa e compartilhada por meio da introdução de ferramentas como os Conselhos de Política Urbana; os debates, audiências e consultas públicas; as conferências de desenvolvimento urbano; e a iniciativa popular de projetos de lei e planos.

Essas ferramentas já promoveram resultados práticos, em meio aos quais podem ser ressaltados:

- A ocorrência de quatro Conferências das Cidades, nos anos de 2003, 2005, 2007 e 2010;
- O desenvolvimento e aprovação de variados Planos Diretores no Brasil, onde a contribuição popular de forma efetiva se fez constante; e
- A inserção da obrigatoriedade da existência dos Conselhos Gestores, nos três níveis de governo, com a contribuição da sociedade civil, para gestão e coordenação dos recursos voltados à habitação de interesse social no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS – lei 11.124).

Dessa forma, é possível deduzir que o êxito do planejamento esteja atrelado de forma intrínseca à participação da sociedade na elaboração e execução das políticas urbanas e que, nesse aspecto, para assegurar a efetividade dos planos municipais faz-se necessária, ampliar a prática da gestão compartilhada da cidade.

A democratização dos processos decisórios – e do controle social de sua implementação – é fundamental para romper este círculo vicioso e transformar o planejamento da ação municipal em algo não apenas compartilhado pelos cidadãos, mas assumido por estes, produzindo uma interface real com as demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade. É evidente que este processo é marcado por conflitos – e o papel do poder público (Câmara/Executivo) é promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação. Assim, os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam aproximar-se dos cidadãos, estabelecendo um forte vínculo com a cidade real. (CÂMARA, 2005)

Segundo foi possível notar das análises realizadas, as cidades do interior do Amazonas apresentam especificidades que não podem ser desconsideradas no processo de tomadas de decisão no que tange à gestão urbana. A diversidade social típica da população amazônica, a riqueza da biodiversidade e os conflitos quanto ao território formam componentes de fundamental relevância no estabelecimento das ferramentas de gestão urbana nos espaços amazônicos.

Mesmo havendo parâmetros gerais que tratam do Plano Diretor, é imprescindível refleti-lo de maneira a introduzir mais efetiva as peculiaridades locais, particularmente levando em conta a situação das cidades do Amazonas. No contexto ora apresentado, existe a necessidade de preservação ambiental, mas ainda um anseio da população por melhores condições de vida, que podem originar-se nos modelos das atividades de produção tradicional, ambientalmente sustentáveis, que podem ser pelenjadas e motivadas por meio de um Plano Diretor que use como fundamento as premissas do desenvolvimento regional sustentável para o seu desenvolvimento.

## **CAPÍTULO V**

### **5. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES NO AMAZONAS**

O crescimento exponencial da urbanização no Brasil nos últimos 60 anos associados à falta de planejamento da maior parcela das cidades em território nacional promoveu um espaço urbano fundamentado na desigualdade e na informalidade. Com o propósito de regulamentar o ambiente urbano e conter o aumento crescimento desordenado dos municípios, o Estatuto da Cidade trouxe a compulsoriedade do plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes e também cidades com potencial turístico.

No caso dos municípios do amazonas muitos municípios hoje se enquadram ou em uma prerrogativa tem mais de 20 mil habitantes ou se encontra na condição de ser uma cidade com potencial estímulo ao turismo, principalmente turismo ecológico. O Plano Diretor tem que observar os princípios do Estatuto da Cidade. Neste aspecto, a gestão democrática participativa e descentralizada da cidade consiste em um objetivo primordial do plano urbanístico, que, entretanto, foi raramente executado na vida cotidiana das cidades o que queremos evitar nos municípios do amazonas.

Não obstante, os povos indígenas, as populações ribeirinhas e os moradores das periferias que representam significativa parcela da população e asseguram a riqueza e a diversidade sócio-cultural da cidade, não poderão ser omitidos pelo plano diretor. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), tem que ser criado para o auxílio da fiscalização e aplicação do plano diretor, possui o papel de desenvolver estratégias e políticas urbanas e expandir e diversificar as formas de participação na gestão da cidade revela uma atuação meramente burocrática de análise de processos administrativos de licenciamento.

Outros gargalos à gestão democrática dessas cidades podem ser relacionados como: a ausência de participação de setores da sociedade civil no CMDU; a falta de eleição dos conselheiros que compromete na ausência de rotatividade dentro do conselho e a falta de publicidade e transparência dos atos do conselho municipal.

Isso é uma prática que não pode ocorrer daqui para frente pois a participação popular é fundamental para a eficácia do entendimento dos problemas pontuais de cada cidade e so a própria população terá condições de apontar as singularidades de cada lugar. Assim sendo, o plano serve mais de regulação do que emancipação da sociedade, levando em conta que determinados setores continuam excluídos da discussão a respeito da gestão da cidade.

A participação efetiva de relevantes atores sociais como os movimentos sociais, as ONG e as universidades, na implantação das normas do plano diretor é possível e é necessária além de fundamental pois estamos falando de democracia participativa e de uma cidade para todos. Assim sendo, a democracia participativa estreita-se da democracia de elevada intensidade, que de acordo com Boaventura (2007) diz respeito a substituição das relações de poder por relações compartilhadas. Essa democracia permite que atores sociais que antes apenas assistiam ao processo de tomada de decisões como expectadores, se tornem sujeitos das decisões democráticas e, ainda, possibilite a aprendizagem entre pessoas que integram diferenciados grupos políticos e classes sociais. Desta maneira, a equipe do Executivo empreende e articula a comunicação em uma linguagem não técnica e a executar traduções culturais, simultaneamente em que tem que argumentar todas as suas deliberações.

Em contrapartida, os cidadãos passam a entender melhor as técnicas, a organização da cidade e a sua atividade ao passo que sujeitos políticos na gestão dos problemas urbanísticos da cidade. Portanto, uma cultura tecnoburocrática pode migrar para uma cultura democrática. O controle social e a participação da população e de associações representativas dos diferenciados segmentos da sociedade consistem em condições fundamentais para a conquista e o reconhecimento de direitos, para a implementação de políticas públicas que incorporem os grupos excluídos e para o desenvolvimento de referências mais equitativas e inclusivas para as cidades. Através do exercício do controle social, por meio do monitoramento da execução de projetos e programas de desenvolvimento urbano, as organizações populares participam da gestão das cidades, e isso resulta no nome de gestão democrática das cidades.

A participação democrática promove desafios a serem ultrapassados para a sociedade e para os gestores públicos. O plano diretor de Manaus, em seu primeiro artigo, determina que o desenvolvimento urbano e ambiental deste município tem como pressuposto o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos parâmetros da Lei Orgânica do Município, de forma a assegurar a gestão democrática, participativa e descentralizada da cidade. Em meio às estratégias de desenvolvimento sugeridas pelo plano diretor urbano e ambiental de Manaus para o desenvolvimento do município está introduzida a gestão democrática.

Essa é uma prática que pode ser tomada como referência para os municípios da amazonia pois assegura a essas cidades o possível desenvolvimento ordenado do espaço urbano ou rural e suas diretrizes para fundamentalmente organizar o espaço dentro das singularidades e vocações de cada zona.

Não obstante os conselhos, e possível também a participação da população que ela seja contemplada no plano diretor consiste nas audiências públicas. Estas são compulsórias para a aprovação dos seguintes Instrumentos: plano de ocupação do território, zoneamento ambiental municipal, zoneamento ambiental municipal, plano integrado de transporte, plano de proteção das margens dos cursos d'água, macroplano da orla fluvial rios, plano de saneamento ambiental, plano de gerenciamento dos resíduos sólidos, plano de alinhamento e passeio.

Outras maneiras de consultas públicas, tais como os plebiscitos, referendos populares e as conferências das cidades poderão estar contempladas nas minutas de planos diretores a serem confeccionados nos municípios da amazonia. Os planos deverão contemplar a implementação do orçamento participativo como componente da descentralização orçamentária, bem como sinalizar as instâncias de participação social. O orçamento participativo, que devera ser contemplado no plano diretor, poderá ser implantado com o nome de Orçamento Democrático (OD).

A metodologia da participação usada poderá abranger quatro fases:

Primeiramente, são feitas assembléias, onde a população elege seus representantes. Na sequência Em seguida, ocorrem plenárias distritais para a seleção de delegados e obras prioritárias. Na terceira etapa é feito o Fórum Municipal de Delegados, onde se delimita quais investimentos serão aplicados prioritariamente no município e, finalmente, o Plano de Empreendimentos, produto do Fórum, é entregue pela prefeitura à câmara de vereadores.

Em 2008, por exemplo, de acordo com a prefeitura de Manaus, foram dotados cerca de 30% dos recursos a serem aplicados em investimentos na cidade ao OD, o equivalente a 32 milhões de reais. Nesse caso como exemplo o plano diretor de Manaus buscou a integração entre os órgãos, entidades e conselhos municipais, objetivando a atuação coordenada no cumprimento das estratégias estabelecidas no Plano Diretor na execução dos planos, programas e projetos a ele suplementados, esse e um bom exemplo a ser seguido.

Entretanto, houve uma falha ele não revelou qual a maneira que seria feita esta integração, o que de maneira alguma pode acontecer com os novos planos diretores a serem confeccionados, esse problema não deverá de maneira alguma acontecer nos futuros plano diretores visto que o grande exemplo que a cidade de Manaus já nos demonstra esse problematização.

No caso da participação popular na elaboração dos municípios da amazonia, em gestão, sabe-se que sempre que for possível e para promover melhorias é necessário envolver todas as partes interessadas e impactadas, e esse envolvimento não deve limitar-se apenas ao discurso,

mas consolidar-se na prática. Essa articulação na maioria das vezes é política e deveria ser oferecida pela prefeitura com apoio de todos os agentes da sociedade civil organizada bem como os órgãos ambientais e jurídicos como por exemplo ministério público.

Como instrumento para uma gestão participativa, para esse sistema, o Plano Diretor deve prever a utilização de instrumentos de gestão como: Conselhos municipais, Fundos municipais, Gestão Orçamentária Participativa, Audiências e Consultas Públicas, Conferências municipais, Projetos de Lei de Iniciativa Popular, Referendo Popular, Plebiscito.

Levando em conta que o município ainda não disponha de um conselho que aborde o desenvolvimento territorial é relevante pressionar para que seja composto um conselho, que possuirá a função de monitorar e fiscalizar se as medidas do Plano Diretor. Ele é formado por representantes da população e por pessoas que fazem parte do poder público.

Ele deve ter poder de decisão, ou seja, ser deliberativo. Só assim a participação da sociedade nas decisões estará acontecendo na prática. É importante articular o Conselho Municipal da Cidade com os outros conselhos existentes no município. A política urbana pode ter um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que é um fundo especial reservado para ações dessa política.

Para criá-lo, o município deve dizer de onde sairá o dinheiro para o fundo e como será aplicado. Uma vez que seja bem executado, deve consistir em um instrumento para democratizar a gestão dos recursos, levando em conta que será administrado pelo Conselho Municipal das Cidades. O Plano deve contemplar Conferências Municipais periódicas para delimitar e acompanhar as políticas. As conferências consistem em grandes encontros, feitos de forma periódica, com ampla divulgação e contribuição popular.

Trata-se de momentos onde são integrados os pactos entre o poder público e a sociedade. Participar do Plano Diretor é desenvolver de forma coletiva uma regra que vai estabelecer os parâmetros e responsabilidades de cada um no desenvolvimento de uma esfera pública. Assim sendo, um Plano Diretor deve ser consequência de uma deliberação coletiva. Todos devem contribuir. Esse procedimento integra o desenvolvimento da cidadania.

Os debates a respeito do que se deseja para a cidade, por diversas situações, evidenciam os variados pontos de vista, os conflitos. Assim sendo, se deve participar para assegurar que os interesses coletivos sejam discutidos, negociados e pactuados. O cidadão tem papel ativo nessa discussão, não deve esperar que os outros decidam o melhor para a cidade. As decisões tomadas no Plano afetam diretamente o cotidiano da sociedade, pois, o Plano pode alterar o quanto se pode desenvolver no lote, pode modificar os usos aprovados para o

lote, pode desenvolver zonas verdes e parques para o lazer da população, planejar equipamentos para a zona rural, pode assegurar terra para os mais necessitados, prever melhorias nas estradas vicinais, em meio a outros.

A participação popular ocorre em todas as fases do Plano Diretor, desde a preparação até o monitoramento de sua aplicação, depois da aprovação do Plano. O Estatuto requer que haja contribuição popular em todas as fases do Plano Diretor, mas não determina regras rigorosas a respeito de como isso deva ocorrer. O Conselho Nacional das Cidades determina algumas regras para o processo participativo dos Planos Diretores. A população deve requerer que sejam cumpridas nos seus municípios, levando em conta que consistem em parâmetros fundamentais para todos os municípios brasileiros.

Alguns municípios têm elaborado um Decreto Municipal dizendo como será feita a participação da sociedade civil no Plano Diretor. O Ministério Público (MP) recomenda que ele seja feito. As regras, por estarem em um Decreto, são públicas e passíveis de cobrança e fiscalização por todos, inclusive pelo Ministério Público. Para que o Plano seja transformando, de fato, em um pacto, a Prefeitura deve se posicionar e construir um núcleo gestor constituído por um grupo de pessoas responsáveis de forma direta pelas fases de preparação, condução e monitoramento do processo de construção do plano. Ele deve determinar as formas e maneiras de desenvolver o Plano, assim como os prazos e tempos para cada fase.

Tal grupo deve possuir técnicos do poder público, mas ainda membros da sociedade civil. Isso para que as deliberações não sejam tomadas somente no gabinete. As informações a respeito do Plano Diretor devem ser realizadas por meio de vasta comunicação pública, em linguagem acessível. A Resolução no 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades descreve as informações que devem ser publicadas:

Os resultados dos debates e das propostas assumidas nas variadas fases do processo. A sociedade necessita informa-se a respeito do Plano Diretor junto ao núcleo gestor, ou na Prefeitura, na Secretaria que gere o planejamento territorial. Ou, em última instância, por meio do Diário Oficial do município, onde imprescindivelmente as informações a respeito do Plano devem estar disponibilizadas.

Nos preparos da fase inicial de desenvolvimento do Plano Diretor, a sociedade deve mobilizar a sua comunidade para contribuir, publicitando o que é um Plano Diretor e que todos podem e devem contribuir. Assim sendo, deve-se estar informados a respeito do processo:



a. Certificar-se de que os prazos acordados sejam bastantes e respeitem o tempo de mobilização da população. Desconfiar de planos com prazos apertados e poucas reuniões agendadas.

b. Exigir que a metodologia seja participativa, de maneira a possibilitar que todos possuam possibilidade de se expressar, de falar e deliberar, de maneira democrática.

c. Reivindicar que as reuniões sejam em locais de fácil acesso, bem servidos de transporte público, em horários fora do horário diário de trabalho, de preferência noturnas ou em finais de semana.

d. Exigir que seja assegurada a diversidade de pessoas que contribuem nas discussões. O Conselho Nacional das Cidades estabelece que a execução dos debates deve ser realizada por segmentos sociais, por assuntos e por bairros. Requer ainda que os locais de debates sejam alternados (Resolução n.º. 25/2005, Art. 5o).

e. Certificar-se também de que haja um núcleo gestor responsável composto também por membros da sociedade civil e com disponibilidade para coordenar a construção do Plano. Alguns municípios listam através de decretos os responsáveis do poder público por essa coordenação.

f. Compreender como a sociedade civil poderá contribuir e tomar decisões. Essa participação deverá ocorrer, por exemplo, por meio de um grupo de representantes selecionados de forma democrática, mas ainda de forma direta, em grandes eventos com plenária ampliada.

g. Assegurar-se de que ocorrerão atividades de capacitação e formação durante todo o processo. O poder público possui o dever de capacitar a população a respeito da política urbana, explicar os termos usados, fornecer informações que permitam uma discussão qualificada e equilibrada. Como são muitos os assuntos, o adequado é que a capacitação se dê ao longo de todo o desenvolvimento do Plano, para que não se chegue ao final com somente algumas pessoas aptas a contribuir.

A leitura da cidade, objetiva identificar de forma apropriada a realidade da cidade, seus problemas e suas potencialidades. Esse processo de leitura deve fornecer informações a respeito de como e onde as pessoas vivem e trabalham, os conflitos a serem solucionados, bem como as potencialidades da cidade. As atividades e reuniões para a leitura comunitária devem revelar que esse consiste no momento em que não se debate somente o seu bairro, mas o município em sua totalidade. Deve-se desenvolver uma metodologia participativa para a execução da leitura comunitária.

Para facilitar o entendimento das pessoas é possível fazer utilização de fotos, mapas, desenhos, entrevistas, depoimentos ou simplesmente registrar as impressões e vivências cotidianas da população. Como regra básica é importante trabalhar a leitura da cidade a partir do conhecimento dos participantes e abusar da criatividade nos mecanismos de acesso as informações preciosas que a população tem para que os técnicos tenham acesso a essas informações e poderem ter êxito da elaboração do plano diretor de cada município.

Outras leituras, como a técnica e a jurídica, deverão ser realizadas pelos técnicos e devem se articular com a leitura comunitária. O resultado da leitura técnica e comunitária deve ser apresentado para os cidadãos juntamente com uma seleção de temas e objetivos a serem trabalhados pelo Plano. A participação é fundamental para que esses temas sejam pactuados entre todos. Ao participar, por exemplo, todos podem apontar faltas ou falhas na leitura, ou mesmo qualidades, e ter a surpresa com as novas informações obtidas.

A população deve manifestar se concorda ou não com os temas e objetivos apresentados, dividindo com a sociedade a decisão sobre eles. Essa linguagem entre os técnicos e a população deve ser facilitada ao máximo afim de que os leigos possam ter um melhor entendimento do que se esta querendo propor para a elaboração do plano diretor daquele município.

A equipe técnica deve mostrar propostas para cada assunto prioritário, levando em conta o objetivo estabelecido. As propostas deverão ter inúmeras situações significam ganhos para alguns e perdas para outros. Assim sendo, os conflitos devem ser debatidos publicamente para que sejam pactuados entre todos. Os conflitos podem ser de várias ordens e devem ser detalhados para permitir a decisão tomada por todos. Por exemplo: moradores de uma região pedem que se aumente a área industrial, pois vêem na chegada de novas indústrias a possibilidade de emprego; outros dizem que o município não deve receber mais indústrias, porque elas promovem conflitos de vizinhança, como fumaça e barulho, O Plano Diretor deve sugerir o debate desses gargalos.

Outro exemplo: a cooperativa de agricultores de uma região não quer que a zona rural transforme-se em zona urbana; outros empreendedores querem abrir loteamentos na zona rural. O Plano pode de alguma forma manter os agricultores na região considerando que há uma grande pressão do mercado imobiliário.

As ferramentas urbanísticas são imprescindíveis para que os objetivos do Plano sejam cumpridos. Por exemplo, não adianta um plano diretor possuir como objetivo moradia digna para todos e não ter ferramentas tais como ZEIS, que reservam terra para a população de

baixa renda. Dessa forma, os instrumentos do Estatuto da Cidade necessitam estar no Plano Diretor, e bom que se vincule com os objetivos com os instrumentos que contribuem para o cumprimento deles. É necessário se informar a respeito dos instrumentos que imprescindivelmente devem constar no plano e como devem ser relatados para que sejam auto-aplicáveis.

Uma das fases mais relevantes do Plano Diretor consiste na definição de princípios, diretrizes e objetivos para a política territorial, esses princípios são relevantes considerando que:

- reconhecem nossos direitos, como o Direito à Moradia Digna e à Terra e o Direito à Cidade;
- são os princípios que devem ser utilizados para todas as decisões e ações tomadas na gestão da sua cidade. Os instrumentos urbanísticos, ferramentas que ajudam a que os objetivos dos planos diretores sejam cumpridos devem ser pensados a partir dos princípios do Plano.
- consistem nos princípios demandados pela população que nortearão a gestão do Plano que será fiscalizado pelo Ministério Público. Uma vez que as ações da Prefeitura não estiverem seguindo esses princípios, podem ser acionados na Justiça.

O que não é uma boa idéia constar no desenvolvimento do Plano Diretor são:

- instrumentos que não estão ligados a nenhuma proposta;
- propostas sem instrumentos;
- instrumentos contraditórios;
- instrumentos sem delimitação física no território.

O Projeto de Lei é uma proposta de lei que ainda será discutida, pode ser alterada e será votada artigo por artigo, quando aprovada é uma lei. No momento de desenvolver o Projeto de Lei, é possível ainda contribuir deliberando a respeito do deve entra ou não no Projeto de Lei do Plano Diretor. A sociedade deve assegurar que o conteúdo apresentado seja tratado no Projeto de Lei.

Em relação ao conteúdo, é bom que se verifique tudo o que já foi formulado no Plano Diretor para compor o Projeto de Lei. Principalmente o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto. Comumente, como esses debates são muito minuciosos, ocorrem junto a um grupo menor de representantes que levam os debates para o bairro e para os setores que representam e retornam às reuniões junto à municipalidade, já com observações. Contudo, o apropriado é

que a proposta de lei seja debatida e pactuada com todos. O que permite esse debate são as Audiências Públicas geradas pelo Executivo e a execução de uma Conferência da Cidade a respeito do Plano Diretor.

As Audiências Públicas e discussões devem ocorrer; elas consistem em momentos em que prefeitura e a Câmara Municipal reúnem a população quando alguma deliberação será tomada. O assunto a ser abordado deve ser revelado, explicado e discutido entre todos. Eles necessitam ocorrer em inúmeras áreas da cidade e serem bem divulgados. Apenas dessa forma, todos terão oportunidade de participar.

O Estatuto da Cidade exige a realização de Audiências Públicas no processo de desenvolvimento de Plano Diretor. Essas objetivam: informar, coletar subsídios, discutir, rever e avaliar o conteúdo do Plano. O Conselho Nacional das Cidades demanda ainda que a proposta de Plano seja aprovada em uma Conferência ou evento semelhante com plenária ampliada. Assim sendo, estabelece como devem ser realizadas as Conferências (ver Resolução no 25/2005, Art. 10o).

Após o debate e deliberação com participação popular, o Projeto de Lei do Plano Diretor deve ser encaminhado pelo Prefeito à Câmara Municipal. Na Câmara, o Plano é debatido novamente com toda a sociedade em Audiências Públicas e aprovado pelos vereadores. Dessa forma, é relevantes envolver os vereadores em todo o processo de desenvolvimento do Projeto de Lei, para que já se familiarizem das questões, levando em conta que os mesmo irão debater e aprová-las.

A Câmara deve dar início a um processo vasto de divulgação da proposta, com uma linguagem simplificada para que a população possa compreender por meio de várias formas de comunicação, tais como cartilhas, folhetos, páginas na Internet, mapas. É compulsória a realização de Audiências Públicas para o debate do projeto e a população deve ser capacitada para compreender e poder debater todas as propostas.

A Câmara pode otimizar o Projeto de Lei, e muito. O relevante é que seja em um debate público. Se estiver bem pactuado, se for um Projeto conhecido de todos, reduzem as oportunidade dos vereadores proporem emendas “por debaixo do pano”, estranhas à todos que contribuíram. As emendas devem ser discutidas entre todos. Mas ainda sim, caso isso venha a correr e, se porventura emendas de má-fe forem aprovadas, ou ainda emendas que satisfaçam somente a uma pessoa, de interesse particular, essas ainda podem não ser aprovadas pelo Prefeito, que poderá vetá-las.

As regras a respeito da tramitação do Projeto de Lei de Plano Diretor na Câmara podem oscilar de município para município. O Regimento interno da Câmara e a Lei Orgânica Municipal fornecem orientações a respeito de como deverá ser essa tramitação, é essencial consultá-los. Imediatamente depois da aprovação na Câmara, o Projeto de Lei deve ser aprovado pelo prefeito, que assina e publica (sanciona) como Lei Municipal. Dessa maneira, o Prefeito pode vetar partes da lei aprovada na Câmara de Vereadores, isto é, retirá-las da Lei. É certo de que pode vetar emendas abusivas, que beneficiem somente poucos cidadãos, mas ainda é certo que pode vetar partes essenciais do plano. Assim sendo, a cobrança sobre o Prefeito deve ser grande para que isso não ocorra.

O prefeito e os vereadores consistem nos responsáveis pela garantia da contribuição em todas as fases do Plano Diretor. Se não participarem ou se omitirem dessa responsabilidade, o Estatuto da Cidade estabelece que deverão ser punidos (Estatuto da Cidade, Art. 52, inciso VI e Lei Federal no 8.429/1992). É relevante não esquecer que a participação deve estar consoante as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades (Resolução no 25/2005).

Se isso não ocorrer, o Ministério Público pode ser acionado, é bom não esperar muito para isso, é interessante que o Ministério opere no momento em que a participação não esteja ocorrendo, de maneira a corrigir o andamento do processo. Em situações extremas, onde a participação não tenha sido assegurada, deve-se entrar com uma representação junto ao Ministério Público solicitando a anulação de todo o processo. Um Inquérito será aberto, uma Ação Civil Pública e até mesmo uma Ação de Improbidade Administrativa pode penalizar os responsáveis.

O Ministério Público pode sugerir uma ação contra aqueles que promovem danos ao interesse difuso ou coletivo, sobretudo, contra a ordem urbanística, por exemplo, pode-se acionar o Ministério Público em inúmeras situações, em meio a elas:

**a.** Nas situações em que o prefeito não tomar a iniciativa de dar início do desenvolvimento do Plano Diretor;

**b.** Nas situações em que a participação não estiver sendo realizada ou for feita em desacordo com o que estabelece a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades;

**c.** Nas situações em que a proposta aprovada não tenha tido contribuição popular;

**d.** Nas situações de municípios que não tiveram seu Plano Diretor aprovado anterior de outubro de 2006 e estavam obrigados à fazê-lo, segundo o Estatuto da Cidade.

## **CAPITULO VI**

### **6. CONCLUSOES E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

#### **6.1 Conclusões**

Concluiu-se que, para desenvolver proposta metodológica para elaboração de um conjunto de diretrizes de um Plano Diretor que possibilite atender às necessidades dos municípios do Amazonas que corresponda aos anseios da população e que ofereça condições de habitabilidade a esses municípios é necessário que seja cumprida todas as regras do Estatuto das Cidades, afinal ele estabelece as diretrizes para a Política Urbana e a implementação dessas regras para as cidades e isso depende de uma boa leitura desses parâmetros, as quais se destacam a elaboração de forma participativa popular, porém, muitos são os desafios, principalmente no diagnóstico e nas análises das peculiaridades de cada lugar que os políticos e técnicos poderão ter uma noção de novos problemas, não existirá uma fórmula fechada para a elaboração desses planos, pois as cidades possuem suas diferenças, o que importa é que essas diferenças sejam solucionadas e que a criação desses planos diretores participativos seja de fato a partir de uma gestão democrática, evitando assim os planos diretores enlatados, com definições fechadas que infelizmente ainda são vendidos para as prefeituras sem nenhum critério e muito menos respeitando as vocações de cada cidade.

Pesquisar experiências existentes de elaborações de Planos Diretores bem sucedidos serviu para identificar propostas metodológicas adotadas na região norte e rever legislações que dão suporte ao processo de elaboração do Plano Diretor, para fazer essa reflexão acadêmica, tanto a nível teórico como prático, para assim ratificar e efetivar os direitos reconhecidos dos cidadãos, visto que cada município seja amazônico ou não, possui sua singularidade, sua vocação, determinações territoriais e espaciais, esses aspectos precisam ser observados com critério e com responsabilidade.

Muito se alcançou no que tange a política urbana no Brasil principalmente a partir da Criação da Carta Magna a Constituição Federal, e conseqüentemente a criação do Estatuto das cidades, e nele a promulgação dos artigos 182 e 183 da CF. A partir de toda essa legislação urbanística que os municípios deverão dispor de instrumentos capazes de promover políticas públicas proficientes ensejadoras de melhoria do meio ambiente urbano e na qualidade de vida dos habitantes das cidades, bem como da inclusão social principalmente de populações marginalizadas.

O cumprimento da Função Social da cidade para ser de fato concretizado, depende de um esforço coletivo entre os diversos atores sociais, de forma a minimizar os conflitos e as disputas territoriais em torno da produção do espaço urbano dos municípios amazônicos.

O objetivo principal deste trabalho foi construir uma metodologia participativa aos cidadãos dentro da construção das leis dos planos diretores nos municípios do Amazonas, visto que a problematização tanto urbana quanto ambiental nessa região é diferente de quaisquer outra cidade do Brasil. O que os gestores políticos precisam compreender é que a população precisa ser ouvida e precisa ser levado em consideração seus anseios e suas perspectivas.

## **6.2 Sugestões para trabalhos futuros**

- Análise da implementação da eficácia dos planos diretores nos municípios do Amazonas.
- Análise da eficácia da criação do Estatuto das cidades no Brasil para propor sugestões de melhorias para beneficiar a população.

## REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Giovanni. *L'insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano*. Firenze: Alinea Editrice, 2003.

ARAÚJO, M.M. Política de desenvolvimento urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. In: COSTA, G. M. da;

BELTRÃO, OTO Gilberto de Arruda. *Realidade da Amazônia Brasileira*. 3.ed. Atual. Manaus: s.n, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. 1997.

CHALAS, Y. Urbanismo: pensamento "fraco" e pensamento "prático". In: PEREIRA, E.M. (Org) *Planejamento urbano no Brasil: conceito, diálogo e práticas*. Chapecó: Argos, 2008.

COSTA, Geraldo Magela, MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2008.

CIDADES, Ministério. *Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. CONFEA. 2005.

DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

FASE PPU/ Amazônia. *A Luta pela Reforma Urbana em Belém: A Constituição Estadual, A Lei orgânica e o Plano Diretor – Direitos Instituídos e os Espaços de Participação Popular*.

FERNANDES, Edesio. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. In: ALFONSIN, Betania; OSORIO, Letícia Marques (orgs.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.



GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

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

HOLANDA, Sergio Buarque de. Raízes do Brasil. 4. impressão. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Disponível em: <<http://www.historialivre.com/revistahistoriador>>. Acesso em: 17 out 2014.

LUCCI, Elian; BRANCO Ancelmo. Geografia: homem & espaço o capitalismo, as condições de desenvolvimento, os blocos econômicos e o espaço americano.

MACHADO, A.M.T.; PENNA, R.; SABEDOT, S. (Org.) Conhecimento, sustentabilidade e desenvolvimento regional. Canoas: Centro Universitário La Salle, 2006.

MENDONÇA, J.G de (Org.). Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MOURA, Hélio; MOREIRA Morvan. A População da Região Norte: processos de ocupação e urbanizações recentes. Ministério da Ciência e Tecnologia - Parcerias Estratégicas. Brasília: n. 12, p. 214-238, set. 2001.

PELUSO, Marília Luíza. Brasília: do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa. In: *Espaço & Geografia: Brasília*, v. 6, n. 2, p.1-29, dez. 2003.

PORDEUS, Jussara Maria. Planos Diretores nos Municípios do Amazonas. UEA,2010.

ROLNICK, Raquel. Plano Diretor Participativo, Revista do CONFEA – Abril/Maio/Junho 2005.

ROLNICK, Raquel. A Cidade e a Lei, Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. Ed. Studio Nobel – 3 Edição - 1998.

ROLNICK, Raquel. Vamos mudar nossas cidades? – Editora Instituto Polis – 2002

RODRIGUES, A. M. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, E. M. (Org.) Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008.

SABEDOT, Sydney; TOALDO, Ana Maria Machado; PENNA, Rejane. Conhecimento, sustentabilidade e desenvolvimento regional. Canoas: Unisalle, 2006.

SANTOS, Roberto. Logística do Brasil. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <HTTP://www.logisticadobrasil.com.br/2009/07/logistica-reversa-conceito.html>. Acesso em 13 out. 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana – Por Um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades – IPPUR – 1995.

SANTOS JÚNIOR, Paulo Marreiro dos. Manaus da *Belle Époque*: um cotidiano em tensão. A Utopia da Modernidade na Cidade Disciplinar, 1890 1920. Revista Eletrônica Cadernos de História: publicação do corpo discente do departamento de história da Universidade Federal de Ouro Preto Ano II, n. 01, março de 2007.

SCHEFFER, Sandra Maria. Espaço Urbano e Política Habitacional: uma Análise Sobre Ponta Grossa. *Emancipação*, 6(1): 257-278, 2006. Disponível em: <[www.uepg.br/emancipacao/pdfs/revista%206/Emancipação6.pdf](http://www.uepg.br/emancipacao/pdfs/revista%206/Emancipação6.pdf)>. Acesso em: 19 out 2014.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, M. L. de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169–243.

WETZEL, Clarissa. É uma casa portuguesa, com certeza! Arquitetura Residencial de Porto Alegre (1780 – 1810). Revista Historiador. Número 02. Ano 02. Dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.historialivre.com/revistahistoriador>>. Acesso em: 17 out 2014.