

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

*Cora Hisae Hagino*¹

Resumo

A urbanização no Brasil tem crescido nos últimos sessenta anos e este fator associado às cidades não planejadas na maior parte do país gerou um espaço urbano baseado na desigualdade e na informalidade. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257) aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional trouxe algumas inovações, como a necessidade de elaboração de um plano diretor participativo para as cidades com mais de vinte mil habitantes, com o objetivo destas organizarem o crescimento da cidade. Este artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, analisarei a história do direito à cidade no século XX e no início do século XXI, focando nas principais legislações urbanísticas deste período. Em uma segunda parte, estudarei os planos diretores participativos, sua evolução e observarei como eles podem vir a ser um importante mecanismo de desenvolvimento de uma cidade mais democrática. A terceira parte a ser analisada será um estudo de caso sobre o plano diretor participativo de Manaus, Amazonas, com ênfase nos aspectos da participação no processo de desenvolvimento urbano da cidade.

Palavras-chave

História, cidade; plano diretor participativo.

Abstract

In the last sixty year in Brazil the urbanization has growed and this fact associated to unplanned cities in the most part of the country created an urban space based on inequality and informality. The City Statute (Federal Law 10.251) approved in 2001 by the congress made some innovations like the creation of a participatory master plan in the cities with more than twenty thousand people with the objective of organize the growth of the city. This paper is divided in three parts. In the first part, I will analyze the history of “Right to the City” in XX Century and in the beginning of the XXI Century, focus on the historical of the main urban planning laws at this time. In the second part I will study participatory master plans, their evolution and I will observe how they can be an important mechanism of development of a democratic city. In the third part, I will do a case’s study about the participatory master plan of Manaus, Amazonas, with emphasis in aspects of participation in the process of urban development of this city.

Keywords

History; city; participatory master plans.

¹ Doutoranda do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal.

INTRODUÇÃO

O trabalho a ser apresentado está inserido em um projeto desenvolvido pelo Ministério das Cidades em parceria com a Universidade Estadual do Amazonas e com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, através do observatório das metrópoles do IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), que consiste na elaboração de relatórios sobre os planos diretores dos municípios do Estado do Amazonas.

Neste trabalho, todavia, será analisado somente o plano diretor de Manaus, capital do Estado do Amazonas, por ser uma metrópole regional e concentrar a maior parte da população do Estado. Além disso, Manaus apresenta muitos dos problemas das cidades médias e pequenas do estado, porém em escala maior, o que torna Manaus um importante objeto de estudo para compreender o que se passa no âmbito do urbanismo das outras cidades menores. Por fim, o estudo de um modelo de urbanismo com especificidades distintas do modelo Sul-Sudeste do país propicia uma nova forma de visualizar a cidade.

Na pesquisa mencionada anteriormente foram utilizados dois tipos de questionários². O primeiro, mais amplo, dividido em vários itens tais como: acesso à terra urbanizada, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte, meio ambiente e política metropolitana, gestão e participação democrática. O outro questionário tinha por objetivo a elaboração de um estudo de caso de Manaus, enfocando o processo de elaboração e implementação do plano diretor deste município. O resultado destes dois questionários será utilizado para compor o estudo de caso do plano urbanístico de Manaus.

1) BREVE HISTÓRICO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

O processo de urbanização no Brasil teve início nos anos 30 com uma incipiente industrialização no país, que gerou a migração de parcela da população das áreas rurais para as áreas urbanas³. Esta situação, que gerou uma transformação sócioespacial das cidades e do campo, foi agravada nas décadas de 50 e 60 com intenso êxodo rural⁴, sem

² Estes questionários foram elaborados pelo Instituto Polis para avaliar a qualidade e o grau de aplicabilidade do plano diretor e serviram para uniformizar as pesquisas sobre plano diretor no país.

³ Para maiores informações sobre a urbanização no Brasil consultar o *Manual de Geografia Urbana* de autoria de Milton Santos.

⁴ Nesta época, dois fatores incentivaram a transferência das populações rurais para os grandes centros urbanos: a industrialização, que necessitava de mão-de-obra e a falta de investimentos e políticas públicas na zona rural, como a ausência da reforma agrária e poucos incentivos de permanência no campo.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

que as cidades nacionais tivessem preparadas para absorver esse grande contingente de pessoas. A maior parte das grandes cidades brasileiras não oferecia infraestrutura satisfatória de saneamento, habitação e transporte para receber as populações vindas do campo, causando um “inchaço” nas principais cidades e fazendo surgir e se consolidar a ilegalidade na ocupação do espaço urbano. Aparecem neste período as favelas, os cortiços, as ocupações em áreas de risco e em localidades de preservação ambiental.

Entre 1950 e 2000, o grau de urbanização no Brasil saltou de 30% para 81,25% e em 2010 chega a 84,35% (IBGE, 2000 e 2010). Ao mesmo tempo, houve uma expansão no tamanho das cidades e uma excessiva concentração em aglomerados urbanos.

O resultado do não planejamento de considerável parcela das cidades brasileiras gerou grandes distorções e desigualdades no espaço urbano: multiplicaram-se as ocupações irregulares e o saneamento básico e os transportes públicos não alcançaram a totalidade da população.

Como resultado, **6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário.** Em municípios de todos os portes, multiplicam-se favelas. A evidente prioridade conferida ao transporte individual em detrimento do coletivo tem resultado em cidades congestionadas de tráfego e em prejuízos estimados em centenas de milhões de reais (grifo nosso, <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>, acessado em 18 de abril de 2009).

O rápido processo de urbanização caracterizou-se por processos de segregação sócioespacial, que na atualidade permanecem, gerando violência urbana, degradação ambiental, destruição do patrimônio cultural e mais exclusão social. Esse panorama foi alimentado pela omissão do Estado brasileiro e por sua ação tecnocrática.

Complexo e multidimensional, esse processo de segregação sócio-espacial deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica. De especial importância também tem sido a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país; a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano; a renovação das práticas seculares de clientelismo político, etc. (FERNANDES, 2006, p.5)

A informalidade é uma das características resultantes desse processo de exclusão existente nas cidades brasileiras. Segundo o Banco Mundial, em 2002 no Brasil, de 1

milhão de habitações construídas, 700 mil podem ser consideradas ilegais. Isso significa que cerca de 80% da população vive em loteamentos clandestinos (FERNANDES, 2006). Deste modo, o modelo de habitação acaba por ser a informalidade.

O BNH – Banco Nacional de Habitação, que financiou programas de habitação por vinte e dois anos não conseguiu alterar o panorama nacional no setor da habitação. O Projeto 775/83, que não conseguiu aprovação devido à forte reação dos proprietários de latifúndios e dos empresários da construção civil, tentou em vão alterar este cenário.

Diante do cenário caótico nas cidades e com a pressão do Movimento Nacional pela Reforma Urbana⁵, foi inserido um capítulo inteiro sobre a política urbana na Constituição da República Federativa de 1988⁶. Todavia, boa parte destas normas só foi regulamentada com o Estatuto da Cidade⁷.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), criado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, se baseou nos seguintes princípios fundamentais: o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade (DE GRAZIA, 2002, p.17). Uma de suas principais conquistas foi a aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade.

A tramitação do Estatuto da Cidade durou onze anos, sendo que em somente uma das Comissões da Câmara dos Deputados o projeto de lei permaneceu por sete anos. O projeto só foi aprovado após muita negociação entre o FNRU (Fórum Nacional pela Reforma Urbana) e os deputados e senadores. Além disso, o Fórum emitiu notas públicas no Congresso Nacional e na imprensa. No processo de negociação algumas propostas do FNRU tiveram que ser deixadas para trás, enquanto novas propostas foram assimiladas.

Dentre as propostas mais relevantes acrescentadas temos: o direito às cidades sustentáveis para as presentes e as futuras gerações, reafirmação da função social da propriedade, criação de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade e a cooperação da União com os estados, os municípios e o Distrito Federal em relação à política urbana e a regulamentação da sanção como desapropriação (DE GRAZIA, 2002). Os instrumentos outorga onerosa do direito de construir e operação urbanas consorciadas foram acrescentados por entidades imobiliárias.

⁵ Este movimento tem iniciativa na sociedade civil organizada (movimentos sociais, ONGs, entidades de pesquisa) e exerceu grande pressão externa nas instituições públicas a fim de promover a reforma urbana.

⁶ O capítulo Da Política Urbana, da Constituição Federal, estabelece o 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”.

⁷ Lei Federal nº 10.257 de 2001, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

Com relação aos vetos, o mais importante refere-se à concessão de uso especial para fins de moradia. Este veto impossibilitou que milhares de pessoas que vivem em áreas públicas há mais de cinco anos tivessem garantido o seu direito à moradia.⁸ Outros vetos foram aplicados, como no artigo que previa a aplicação de sanções ao prefeito, quando este não possibilitasse a participação popular na elaboração e implementação do plano diretor.

Neste contexto de disputas entre o setor imobiliário e o movimento pela reforma urbana, foi aprovado em 2001 o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/2001), com o objetivo de regular e ordenar a construção de uma cidade mais igualitária. Em seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”

O Estatuto da Cidade estabelece que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento regional e expansão urbana. Ele confere aos municípios a função de formular diretrizes de planejamento urbano.

A nova lei tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida um novo marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais. (FERNANDES, 2002, p.8).

O governo federal, em 2003, criou o Ministério das Cidades, a quem compete o desenvolvimento da política urbana e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade. Este Ministério, em outubro de 2003, convocou a 1ª Conferência Nacional das Cidades, cujo propósito maior seria definir uma política de desenvolvimento urbano a ser construída pelo governo federal. Para tanto, se fez necessário uma ampla mobilização social e o esforço conjunto do poder público e da sociedade civil no processo de debate e na construção coletiva de políticas urbanas. Nesse movimento é que o Ministério das Cidades elegeu a escala municipal como a base dos debates e proposições da Conferência, que se desdobraria em Conferências Estaduais e,

⁸ O argumento central para o veto realizado por Fernando Henrique Cardoso (Presidente da República no período) é que se caso fosse aprovada a concessão de uso especial para fins de moradia, esta incentivaria a população a ocupar terra pública. Deste modo, o governo federal preferiu omitir esta situação. Posteriormente, foi aprovada a medida provisória nº 2.220 com o prazo de 30 de junho de 2001 para a concessão deste benefício.

posteriormente, na Conferência Nacional. No ano seguinte, o Conselho Nacional das Cidades tomou posse na capital federal.

Na esfera global, a Carta Mundial do Direito à Cidade, aprovada pelo Fórum Social das Américas em Quito, em Julho de 2004,⁹ passou a constituir um importante marco global no que diz respeito ao direito à Cidade. Contudo, ao contrário do Estatuto da Cidade, que é uma lei, logo, possui caráter obrigatório, a Carta não é vinculativa, logo sua efetivação não é obrigatória pelos Estados nacionais. No preâmbulo deste documento o Direito à Cidade está definido:

O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício a um padrão de vida adequado. (Carta Mundial do Direito à Cidade)

O direito à cidade engloba os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, ambientais e culturais. Relaciona-se com a universalização do acesso aos serviços urbanos, à dignidade dos moradores da cidade e à participação dos habitantes da cidade na definição das diretrizes da política urbana. Um importante instrumento de gestão do direito à cidade é o plano diretor que será tratado a seguir.

2) A HISTÓRIA DOS PLANOS DIRETORES NO BRASIL

Os planos diretores estão no centro do debate sobre políticas urbanas desde a vigência do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Todavia, os planos diretores não foram criados a partir do Estatuto¹⁰. Na realidade, a primeira geração de planos urbanísticos remonta ao final do século XIX e início do século XX, conhecidos como planos sanitaristas. Estes planos foram desenvolvidos em contextos específicos, como na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo.

⁹ Posteriormente, esta mesma carta foi aprovada no Fórum Mundial Urbano, realizado em Setembro de 2004 em Barcelona e pelo V Fórum Social Mundial, em Janeiro de 2005, em Porto Alegre.

¹⁰ Para maiores detalhes sobre as gerações de planos diretores ver o artigo de Ari Vicente Fernandes, intitulado “Uma nova geração dos planos diretores”, presente no livro *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*, organizado por Laura Machado de Mello Bueno e Renato Cymbalista.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

Nos anos 60 os planos diretores já eram exigidos por agências estaduais e federais para fomentar grandes investimentos.¹¹ Deste modo, os planos de segunda geração remetem aos planos desenvolvidos de acordo com os manuais dos organismos estatais, como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), e vai de meados da década de 1960 ao final da década de 1980. No decorrer deste período, empresas de consultoria se formaram e ofereceram seu trabalho às prefeituras municipais, fazendo um plano completo baseado em textos padronizados. Em seguida, realizava-se breve pesquisa de campo e os resultados eram apresentados acabados à sociedade pela prefeitura, sem qualquer participação popular. Entretanto, a maior parte dos planos não era implementada.¹²

Na Constituição Federal de 1969 já havia um dispositivo que dava aos municípios a atribuição de fazer seu plano diretor. Estes planos geraram algumas leis como códigos de obras, leis de uso e ocupação do solo, entre outras. Na Constituição Federal de 1988, o artigo 182 criou a obrigatoriedade do plano diretor nas cidades com mais de vinte mil habitantes, porém este artigo só foi regulamentado treze anos depois.

Nos anos 1990, os planos diretores de terceira geração passaram a ser elaborados por técnicos da prefeitura e as empresas de consultoria, que, na maior parte dos casos, apenas assessoraram. Estes planos começaram a inserir a cidade informal e foram menos burocráticos do que os da fase anterior. Surgem as zonas de especial interesse social (ZEIS)¹³ e a regularização fundiária no conteúdo dos planos. Conteúdo este, que não foi efetivado na maior parte dos municípios.

Apesar de algumas cidades brasileiras já terem elaborado o plano diretor, sua obrigatoriedade só foi efetivada com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001). O Estatuto da Cidade traz à tona a quarta geração de planos diretores no Brasil. Os planos produzidos anteriormente à nova legislação teriam que ser revisados ou refeitos, dependendo do tempo em que foram criados. Mas, na prática, muitos municípios deixaram de atualizar seus planos.

O Estatuto da Cidade criou a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes; municípios integrantes de regiões metropolitanas e

¹¹ De um modo geral, nesta época, a maior parte dos municípios realizou um plano diretor burocrático, somente para receber os investimentos do Estado.

¹² Em um estudo realizado na USP em 1979 constava que 80% dos planos do Estado de São Paulo não tiveram qualquer serventia, outros 13% tiveram uma ou duas de suas diretrizes implementadas e apenas 7% foram realmente utilizados pela administração pública (FERNANDES, 2007, p. 256).

¹³ As ZEIS são áreas específicas da cidade com padrões urbanísticos próprios que tem por objetivo abrigar áreas de moradia popular.

aglomerações urbanas; onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos de política urbana previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal¹⁴; áreas de especial interesse turístico e, ainda, localidades presentes na área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. O Estatuto da Cidade deu o prazo de cinco anos para que os municípios elaborassem seus planos diretores.¹⁵ Muitas cidades que não fizeram o plano diretor dentro do prazo previsto em lei assinaram um termo de ajustamento de conduta (TAC) com o Ministério Público para que tivessem mais tempo para concluir o plano, mas não chegaram a sofrer sanções como dificuldades de repasse de recursos federais a estes municípios.

O plano diretor é um importante instrumento de política urbana por conter normas e diretrizes que regulam o regime de propriedade e o planejamento da cidade. Segundo Nelson Saule Júnior (2002, p. 78), “o plano diretor é considerado como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, portanto, é o instrumento básico do planejamento urbano”.

Algumas das características do plano diretor são a imperatividade, já que suas normas são impositivas para o município e para os particulares; a defesa da função social da propriedade, conforme a Constituição Federal de 1988, e a obrigatoriedade de sua aplicação. Além disso, o plano diretor é fundamental para que o município possa regular o mercado imobiliário e para que possa aplicar alguns instrumentos da política urbana.¹⁶

O plano director municipal estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal. (CORREIA, 2008, p. 352)

De acordo com Alves Correia (2008) o plano tem função estratégica porque estabelece as opções de desenvolvimento local e é também regulamentar por que especifica quantitativamente e qualitativamente parâmetros de referência do uso do solo.

¹⁴ Os instrumentos são: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

¹⁵ Este prazo venceu em 11 de Outubro de 2006, sem que muitos municípios tivessem elaborado seus planos. Algumas cidades fizeram o plano diretor de forma acelerada ao fim do prazo, outras cidades compraram planos diretores de empresas de consultoria e depois o aprovaram na câmara legislativa municipal, o que resultou em uma má qualidade dos planos em alguns municípios.

¹⁶ O parcelamento compulsório, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo e a desapropriação com a finalidade de promover a reforma urbana dependem de regulamentação no plano diretor.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

Em relação aos princípios constitucionais que norteiam o plano diretor temos: os princípios da função social da propriedade, das funções sociais da cidade, do desenvolvimento sustentável, da igualdade e da justiça social e da participação popular (SAULE JUNIOR, 2002).

O princípio da função social da cidade pressupõe que as medidas estabelecidas no plano diretor devem equilibrar o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano e social da cidade. Neste sentido, o plano diretor teria como reduzir a desigualdade e a exclusão no espaço urbano e promover a justiça social e a qualidade de vida dos habitantes da cidade.

Quanto à função social da propriedade, o plano diretor deve definir quando a propriedade cumpre ou não sua função social. O Estatuto da Cidade explicita as seguintes diretrizes para que a propriedade urbana atenda sua função social:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais. VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental. (BRASIL, 2001, art. 2º, inciso VI).

Nelson Saule Junior (2002) destaca que para a propriedade atender sua função social o plano diretor deve ter mecanismos com a finalidade de: democratizar o uso, a ocupação e a posse do solo urbano; promover a justa distribuição dos ônus decorrente de obras de infra-estrutura urbana; recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público; gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas; promover o aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos sub-utilizados ou ociosos.

Alguns municípios que elaboraram o plano diretor não o colocaram em prática. A efetiva materialização do plano diretor depende de políticas públicas. Estas por sua vez, dependem da capacidade de mobilização dos diversos atores sociais: ONGs, movimentos sociais, sindicatos, legislativo e executivo.

Existem três problemas que remetem à ineficácia dos planos diretores no Brasil: imprecisão conceitual, desconhecimento ou negação da diversidade dos municípios brasileiros e minimização da importância das características e vícios culturais na gestão da coisa pública brasileira (Leitão, 2006). A imprecisão conceitual significa que quando não se define os limites e as possibilidades dos planos urbanísticos, estes geram expectativas que serão frustradas posteriormente. Além disso, a diversidade dos municípios brasileiros é desconsiderada na obrigatoriedade do plano diretor, pois os municípios com mais de um milhão de habitantes e cidades com vinte mil habitantes usarão o mesmo instrumento: o plano diretor. Deste modo, o caminho ideal seria a diversidade de instrumentos de planejamento, já que os municípios são diferentes. Assim, cada cidade deveria encontrar o melhor caminho na organização de seu território. O terceiro problema está relacionado à cultura política do país, já que no Brasil, possuímos há apenas vinte e quatro anos¹⁷ uma democracia, após alternância entre períodos de ditadura e períodos de democracia. Neste contexto, o Estado parece ter se acostumado a práticas autoritárias, em que o Estado prevalece sobre a sociedade civil, gerando obstáculos à participação popular (Leitão, 2006).

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou numa formação de Estado, num sistema político e numa cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização política e social das classes populares, ou, a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a artificialidade do jogo democrático e da ideologia liberal, originado uma imensa discrepância entre o país legal e o país real. (SANTOS, 2002, p. 16)

Importante ressaltar que grupos econômicos imobiliários apresentam também uma cultura imediatista de obter o maior lucro possível em um curto espaço de tempo, ainda que signifique um longo período com a impossibilidade de realizar negócios em determinadas localidades ou a queda de preços em decorrência de graves problemas urbanos. Essa cultura tecnocrática é descrita por Edésio Fernandes:

O planejamento tecnocrático, geralmente baseado em regras urbanísticas elitistas que desconsideram as realidades socioeconômicas de acesso ao

¹⁷ No século XX o Brasil teve democracias e períodos autoritários. Entre 1930 e 1945 não houve democracia com Getúlio Vargas no poder. Entre 1945 e 1964 o regime foi de democracia, ainda que bastante instável, com os presidentes Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek e Janio Quadros. Em 1964, João Goulart é deposto por um golpe militar que resultou na permanência do regime militar ditatorial até 1985, quando houve o período de abertura democrática. Deste período até os tempos atuais a democracia permaneceu no país.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

solo urbano e à moradia nas cidades, e cuja aplicação não pode ser devidamente verificada dada à falta de capacitação dos órgãos públicos, sobretudo no nível local. Assim, ainda que possa ser ineficiente quanto aos objetivos urbanísticos nominalmente declarados, essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade. (FERNANDES, 2006, p. 9)

Para um planejamento mais democrático é essencial a participação da população. Neste sentido, o texto constitucional garante a participação popular para a instituição do plano diretor e para a fiscalização de sua implementação. Do mesmo modo, o Estatuto da Cidade, em seu parágrafo 4º do art. 40 garante:

- I- a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II- a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O princípio da participação relaciona-se ao princípio da igualdade, já que nenhum segmento da sociedade pode ser excluído do processo de debates e decisões. Esta obrigatoriedade remete à elaboração e à implementação do plano diretor. Neste contexto, o direito à participação popular é um requisito indispensável para a instituição e efetivação do plano diretor.

3) ESTUDO DE CASO: A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR DE MANAUS

Historicamente, 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 seguia à risca os modelos europeus vigentes na época, pois visava ao estabelecimento da simetria, da regularidade, desconsiderando ou modificando os traços naturais da região” (COSTA, 2006, p.153). Esse modelo de urbanização que avançou sobre as margens dos rios e igarapés, foi intensificado no século XIX, quando se passou a vivenciar o auge do período de exportação da borracha. Neste período foram construídos o Teatro Amazonas, o Palácio da Justiça, o Mercado Adolpho Lisboa, o porto e dezenas de casarões no centro,

que hoje compõem parte do patrimônio histórico de Manaus. Após a decadência da borracha, o modelo de urbanização que se expandiu continuou a basear-se nos aterros, na destruição de parte da floresta e nas construções nas margens dos rios. As reformas urbanas que foram realizadas reorganizaram o espaço urbano, valorizando determinadas áreas e, ao mesmo tempo, criando periferias, através da ausência de infra-estrutura urbana (pavimentação, serviço de limpeza, transporte público, equipamentos de lazer, etc). Estes problemas gerados pelo crescimento desordenado da cidade de Manaus irão compor os principais desafios do plano diretor.

Manaus é a capital do Estado do Amazonas que abriga grande biodiversidade preservada, sendo o Estado brasileiro que mantém a maior parte da Floresta Amazônica. Apesar de grande riqueza nos ecossistemas, os municípios do Amazonas apresentam baixo índice de IDH - índice de desenvolvimento humano, sendo Manaus, a cidade com o melhor índice de desenvolvimento humano¹⁸ do Estado. Manaus possui atualmente uma população de 1,803 milhão de habitantes, sendo a sétima cidade mais populosa do Brasil (IBGE, 2010) com uma área de 11.401 km², e com alto índice de pobreza¹⁹.

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 vivendo na ilegalidade do espaço urbano: periferia, palafitas e ocupações nas beiras de rios e igarapés.

No município de Manaus, não são raros os loteamentos que sequer atendam as exigências da lei federal do Parcelamento do Solo, legislação municipal e Código de Obras e Edificações, no que se refere à metragem dos lotes, aos espaços verdes, à área de circulação, de lazer e

¹⁸ Em 2000, o IDH de Manaus foi de 0,774.

¹⁹ A incidência de pobreza medida pelo IBGE em 2003 era de 40,98% da população. Há grande desigualdade social, com 68% das famílias ganhando menos de dois salários mínimos e só 3,4% recebendo mais de cinco salários mínimos. (www.fomezero.br, acessado em 15 de abril de 2008). Além disso, a percentagem de renda apropriada pelos 10% mais ricos da população corresponde a 52,08% da renda total do município enquanto os 40% mais pobres apropriam apenas 6,76% da renda do município. (Fonte: PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e http://muninet.org.br/banco/index.php?newFolhaIndicadorID=699&g_cod_hierarquia=145)

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

equipamentos sanitários, necessários ao atendimento das condições mínimas de saúde pública da população. (PORDEUS, 2004, p.9)

Adentrando na análise do plano diretor, é essencial ressaltar que o primeiro plano diretor de Manaus é de 1968, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Local e Integrado. Ele foi criado pela Lei municipal nº 1.033, quando a maior parte dos municípios brasileiros ainda não possuía planos urbanísticos. Este plano²⁰ já estabelecia o zoneamento, a infra-estrutura viária, o loteamento e a regulamentação das edificações deste município.

O atual plano diretor foi estabelecido pela Lei municipal nº 671 de 04 de Novembro de 2002. A única informação disponível sobre o processo de criação do atual plano diretor é um breve comentário disposto 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 12 de julho de 2009)

O plano diretor vem sofrendo um processo de revisão fundamentado em três fases. Na primeira, foi criada uma comissão de revisão do plano diretor pelos órgãos técnicos da prefeitura de Manaus. Na segunda fase houve um seminário intitulado: “Manaus: novos desafios para um desenvolvimento urbano ordenado”, com a participação da sociedade e de técnicos da prefeitura. Por fim, o terceiro momento, foi composto por uma audiência pública, em que a sociedade poderá decidir quais propostas elaboradas 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,

²⁰ Os planos deste período tinham como característica serem planos burocráticos, que raramente eram efetivados pelas prefeituras.

na promoção do desenvolvimento sustentável e na integração de Manaus com a região Norte e o contexto nacional, valorizando este município como metrópole regional²¹.

Alguns problemas no plano diretor de Manaus são facilmente detectáveis como a ausência de definição de prioridades de investimentos no plano diretor de Manaus. Quanto ao orçamento do município, o plano diretor prevê a implantação do orçamento participativo como elemento da descentralização orçamentária²². Prevê, ainda, que o Sistema Municipal de Planejamento Urbano deverá elaborar e coordenar a execução integrada de planos, programas e projetos necessários à implementação do plano diretor urbano e ambiental de Manaus, articulando-os com o processo de elaboração e execução do orçamento municipal.

Outro problema é a utilização de apenas um tipo de linguagem, que é excessivamente técnica, dificultando seu acesso à população. Se confrontada a linguagem do plano diretor de Manaus diretamente com a cartilha produzida pelo Instituto Polis sobre a elaboração do plano diretor na Amazônia, torna ainda mais clara a deficiência no processo de transmissão de informação. Um texto mais sintético, que seja de conhecimento da população e que possibilite que ela desenvolva o acompanhamento da execução do plano diretor, costuma ser mais eficiente do que um plano de excelente qualidade técnica, mas incompreensível para a maior parcela da população (MORETTI, 2007).

O acesso à informação relaciona-se à difusão, à fonte e ao conteúdo da informação. É importante que as prefeituras divulguem as informações em meios diversificados como panfletos, outdoors, internet. Uma possibilidade inclusiva de participantes pressupõe a multiplicação de formas de participação, com o auxílio da internet e de novas tecnologias, que podem dar voz a novos atores sociais. Isto se relaciona à quantidade de informação disponível.

Na parte que diz respeito ao conteúdo há o que Boaventura de Sousa Santos chama de choque de conhecimentos rivais, pois há o conflito entre utilizar a linguagem técnica ou a linguagem prática dos cidadãos comuns. Se a única forma de linguagem for a técnica de nada adianta a informação estar disponível, pois esta só será compreensível aos técnicos e não será inteligível a maior parte da população. Logo, o fato da informação estar disponível não significa que ela esteja acessível.

²¹ Com o objetivo de valorizar Manaus como metrópole regional, o plano diretor prevê a criação do Programa Manaus Metrópole da Amazônia e a criação da Agência para Promoção do Desenvolvimento Regional Sustentável.

²² Cabe ressaltar que Manaus é a única cidade da região Norte do país que participa da rede brasileira de orçamento participativo.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

Ao se falar em participação, a acessibilidade à informação constitui um ponto importante, já que a participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, ou seja, 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.

A gestão democrática da cidade pode ser entendida como “forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular” (DE GRAZIA, 2002, p.16).

A democracia participativa²³ é recente no Brasil, tendo início mais difundido a partir da experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. O orçamento participativo (OP) é uma experiência em nível local, em que atores sociais de diversos segmentos deliberam sobre a aplicação do orçamento no município. Hoje o OP está consolidado em diversas cidades brasileiras, como Belo Horizonte, Porto Alegre, Vitória, Fortaleza, Recife, mas também em outras cidades da América do Sul, América Central, América do Norte, África, Ásia e Europa.

La novità dell'esperienza di Porto Alegre (emblema di altre consimili) pare radicarsi in uno spesso scetticismo sulla capacità delle forme burocratiche di confrontarsi con la creatività e di assorbire l'insieme delle informazioni relative alla gestione pubblica senza limitarsi a proporre soluzioni omogeneizzanti per qualsiasi problema si presenti. (ALLEGRETTI, 2003, p. 186)

Nestes moldes, a democracia participativa aproxima-se da democracia de alta intensidade, que segundo Boaventura (2007, p. 62) “é substituir relações de poder por relações compartilhadas.” Este tipo de democracia possibilita que atores sociais que antes assistiam a tomada de decisões como espectadores, se tornem sujeitos das decisões

²³ A democracia participativa “assenta na idéia de que os cidadãos devem participar directamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos.” (SANTOS, 2002, p.8)

democráticas e, ainda, permite a aprendizagem entre pessoas pertencentes a distintos grupos políticos e classes sociais. Deste modo, a equipe do Executivo aprende a se comunicar em uma linguagem não técnica e a realizar traduções culturais, ao mesmo tempo em que tem que argumentar todas as suas decisões. Por outro lado, os cidadãos passam a compreender melhor as técnicas, a organização da cidade e o seu papel enquanto sujeitos políticos na administração dos problemas urbanísticos da cidade. Deste modo, uma cultura tecnoburocrática pode vir a se transformar em uma cultura democrática.

O controle social e a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da sociedade são condições essenciais para a conquista e o reconhecimento de direitos, para a implantação de políticas públicas que incorporem os grupos excluídos e para a criação de referências mais igualitárias e inclusivas para as cidades. Por meio do exercício do controle social, através do acompanhamento da execução de projetos e programas de desenvolvimento urbano, as organizações populares participam da gestão das cidades, daí o nome de gestão democrática das cidades.

A participação democrática impõe desafios 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, p. 49)

O plano diretor de Manaus, em seu primeiro artigo, estabelece que o desenvolvimento urbano e ambiental deste município tem como premissa o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica do Município, de forma a garantir a gestão democrática, participativa e descentralizada da cidade. Entre as estratégias de desenvolvimento propostas pelo plano diretor urbano e ambiental de Manaus para o desenvolvimento do município está inserida a gestão democrática.

O plano prevê a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que na realidade já existe há vinte e cinco anos²⁴, e teve suas atribuições modificadas no plano diretor.

²⁴ Anteriormente, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano era denominado Conselho de Zoneamento.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

Além dos conselhos, a única forma de participação prevista no plano diretor são as audiências públicas. Estas são obrigatórias 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 Negro e Amazonas, plano de saneamento ambiental, plano de gerenciamento dos resíduos sólidos, plano de alinhamento e passeio. Outras formas de consultas públicas como os plebiscitos, referendos populares e as conferências das cidades não estão previstas no plano diretor de Manaus.

O plano de Manaus prevê a implantação do orçamento participativo como elemento da descentralização orçamentária, mas não indica as instâncias de participação social. O orçamento participativo, previsto no plano diretor, foi implementado sob o nome de Orçamento Democrático (OD). A metodologia da participação utilizada consiste em quatro etapas. Em primeiro lugar são realizadas assembléias, onde a população elege seus representantes. Em seguida, ocorrem plenárias distritais para a escolha de delegados e obras prioritárias. Na terceira fase é realizado o Fórum Municipal de Delegados, onde se define os investimentos serão aplicados prioritariamente no município e, por fim, o Plano de Empreendimentos, resultado do Fórum, é entregue pela prefeitura à câmara de vereadores. Em 2008, por exemplo, segundo a prefeitura de Manaus, foram destinados 30% dos recursos a serem utilizados em investimentos na cidade ao OD, o equivalente a 32 milhões de reais²⁵.

O plano diretor de Manaus pretende a integração entre os órgãos, entidades e conselhos municipais, visando à atuação coordenada no cumprimento das estratégias fixadas no Plano Diretor na execução dos planos, programas e projetos a ele suplementados. Contudo, não menciona de que forma se dará esta integração.

Os Conselhos que estão funcionando em Manaus 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 objeto de análise mais detalhada.

²⁵ Fonte: <http://www.pmm.am.gov.br>, acessado em 25 de agosto de 2009.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) possui caráter deliberativo. Este conselho possui diversas atribuições, entre elas a de implementar e revisar o plano diretor. Outras atribuições estão elencadas 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; estabelecer o fluxo contínuo de informações entre os órgãos integrantes do Sistema Municipal de Planejamento Urbano; promover e apoiar a formação de conselhos comunitários de gestão urbana, ampliando e diversificando as formas de participação no processo de planejamento e gestão da cidade; entre outras.

Na prática observada através das atas deste Conselho²⁶, sua atribuição real tem sido a de promover o licenciamento de obras com aplicação de alguns instrumentos como outorga onerosa de construir e estudo de impacto de vizinhança. Todas as outras atribuições ficaram prejudicadas no período analisado.

O conselho se reúne semanalmente, geralmente no período da tarde. No início da reunião é lida a ata da reunião anterior, abre-se espaço para alterá-la, se for o caso, e em seguida inicia-se a nova pauta. Cada conselheiro é relator de um processo administrativo, geralmente de licenciamento de obra. Este conselheiro irá relatar o caso aos outros conselheiros e por fim, irá dar seu parecer. Poderá, ainda, esclarecer alguma dúvida, mas normalmente os outros conselheiros decidem de acordo com a posição do relator e passa-se ao outro processo. Este procedimento só termina quando todos os relatores expuserem seus processos administrativos. Ao fim da reunião, sorteiam-se outros processos para que os conselheiros analisem durante a semana. Deste modo, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano é extremamente limitada às atividades burocráticas, não havendo qualquer espaço para reflexão e proposição de uma política urbana.

Quanto à composição, o Conselho é composto por conselheiros²⁷ 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),

²⁶ Foram analisadas as atas disponíveis na internet, na página da prefeitura municipal de Manaus, que se referem às reuniões ocorridas entre 25/03/2005 a 26/03/2008.

²⁷ Estes conselheiros têm direito a voto e juntamente com a presidência do conselho, com a secretaria e com a câmara do meio ambiente (órgão técnico) formam o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

SINTRACOMEAC (Sindicato dos trabalhadores da Construção Civil). Estes conselheiros são nomeados pelo prefeito, não havendo eleição.

Podemos identificar por segmento os conselheiros. Composto o Executivo municipal temos o IMPLURB, a SEMMA e a SEMOSBH. Como representante do Legislativo temos a Câmara Municipal de Manaus. Os empresários estão representados por SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas). Os trabalhadores estão representados por SINTRACOMEAC (Sindicato dos trabalhadores da Construção Civil). Por fim, o CREA representa as associações de classe.

As entidades de ensino e pesquisa como a Universidade Estadual do Amazonas e a Universidade Federal do Amazonas, os movimentos sociais e as ONGs não fazem parte deste conselho. Além disso, o sindicato dos trabalhadores da construção civil possui o mesmo interesse do sindicato da indústria da construção: maior número de construções, gerando uma homogeneização de interesses dentro do CMDU. Deste modo, não se orientou o CMDU para que os mesmos segmentos que orientam a composição do Conselho Nacional das Cidades²⁸ possam atuar neste conselho.

O reconhecimento pelos municípios de processos e mecanismos jurídico-políticos 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, p. 11)

No processo de gestão democrática das cidades as diferenças - relativas à diversidade sexual, ao gênero, étnicas, entre outras - não podem ser ignoradas, mas devem ser enfrentadas de forma a reduzir 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, p.186).

Outro problema que atrapalha uma gestão mais democrática é a ausência de rotatividade, pois o regimento interno não prevê mandatos, mas a substituição dos conselheiros, somente nos casos de morte, mudança de domicílio e renúncia. Em caso de

²⁸ Com relação à estrutura de composição, a 2ª Conferência Nacional das Cidades deliberou que os conselhos estaduais e municipais das cidades devem garantir a proporcionalidade de 60% dos membros da sociedade civil e 40% do Poder Público, entretanto, tal deliberação não se trata de uma imposição. Os segmentos devem seguir, se possível, os mesmos componentes do Conselho em âmbito nacional (quais sejam: poder público, entidades de movimentos populares, empresariais, de trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e organizações não-governamentais).

faltas ou impedimentos, o conselheiro poderá ser substituído por outro integrante de sua entidade de classe ou órgão da administração municipal.

Os conselheiros, o secretário, e o presidente do Conselho e Desenvolvimento Urbano recebem uma remuneração por reunião, denominada “jeton”. Atualmente, aos conselheiros é atribuído o valor de R\$ 377, 10, ao secretário R\$339,39 e ao presidente R\$ 565,66 por reunião.

O plano diretor instituiu, ainda, o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, sua gestão, estrutura, composição e atribuições. Fez o mesmo em relação à Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano. O Sistema Municipal de Planejamento Urbano, que tem como objetivo articular as ações dos diferentes órgãos municipais é composto por Órgãos da Administração Direta e Indireta; pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e pela Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano. Deste modo, conta com praticamente nenhuma participação da sociedade.

A falha mais significativa de implementação do plano diretor de Manaus foi a ausência de participação popular em importantes instâncias deliberativas. Afinal, se a participação é só de órgãos públicos, a democracia continua a ser a representativa, já que a participação não alcança outros setores da sociedade.

O regimento interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano veda de forma indireta a participação da população, pois não insere grupos sociais importantes na discussão da cidade, como os movimentos sociais e os movimentos indígenas. Além disso, o regimento dispõe que “poderá admitir membros convidados”, mas que estes não poderão votar ou manifestar-se sobre o voto dos conselheiros. Deste modo, grupos excluídos da sociedade são impedidos de participar e de promover a construção de uma cidade mais igualitária, a começar pelo processo de debates.

A ausência de transparência na divulgação das atas das reuniões do conselho e na falta de publicidade para que a população participe das reuniões constitui outro traço marcante da “gestão democrática” da cidade de Manaus.

Neste sentido, a contradição *law in books* e *law in action* se faz presente na definição da política urbana de Manaus, pois, se de um lado o plano diretor estimula a participação e a gestão democrática da cidade, na prática o que se revela é uma atuação tecnocrática e autoritária da prefeitura evitando ao máximo a participação popular nas decisões.

CONCLUSÃO

O aumento vertiginoso da urbanização no Brasil nos últimos 60 anos aliado à falta de planejamento da maior parte das cidades do país gerou um espaço urbano baseado na desigualdade e na informalidade. Com o objetivo de regular o ambiente urbano e conter o crescimento desordenado dos municípios, o Estatuto da Cidade trouxe a obrigatoriedade 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 sentido, a gestão democrática participativa e descentralizada da cidade constituiu um objetivo primordial do plano urbanístico, que, contudo, foi raramente concretizado no cotidiano da cidade.

Além disso, os povos indígenas, as populações ribeirinhas e os moradores das periferias que representam uma parcela considerável da população e garantem a riqueza e a diversidade sócio-cultural da cidade, foram omitidos pelo plano diretor.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), que, de acordo com o plano diretor de Manaus, tem a função de formular estratégias e políticas urbanas e ampliar e diversificar as formas de participação na gestão da cidade apresenta uma atuação meramente burocrática de análise de processos administrativos de licenciamento. Outros obstáculos à gestão democrática da capital amazonense podem ser elencados como: a ausência de participação de setores da sociedade civil no CMDU; a falta de eleição dos conselheiros que implica na ausência de rotatividade dentro do conselho e a falta de publicidade e transparência dos atos do conselho municipal.

Deste modo, o plano de Manaus serve mais de regulação do que emancipação da sociedade, pois alguns setores permanecem excluídos do debate sobre a gestão da cidade. O plano diretor de Manaus que poderia ter dado voz aos atores invisibilizados, serviu para omitir estes agentes. Sem a participação efetiva de importantes atores sociais como os movimentos sociais, as Ongs e as universidades, na implementação das normas do plano diretor não é possível falar de democracia participativa e de uma cidade para todos.

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio (orgs). *Memorias del IX Seminario Internacional "Derecho y Espacio Urbano"*. Quito: IRGLUS, 2003

ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio (orgs). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

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

ALLEGRETTI, Giovanni (orgs.). *El Presupuesto Participativo Como Instrumento de Lucha Contra la Exclusion Social y Territorial*. Estudios de Buenas Practicas. Veneza: URBAL/Comune di Venezia/Progetto Incluir, 2007.

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

BUENO, Laura Machado de Mello, CYMBALISTA, Renato (org). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

CALAME, Pierre (org.) *Governança Mundial: Por uma governança mundial eficaz, legítima e democrática*. Coleção Cadernos de proposições para o século XXI. São Paulo: Instituto Polis, 2003.

Cartilha sobre Plano Diretor na Amazônia. Instituto Polis.

CHAVEZ, Daniel; GOLDFRANK, Benjamin; ALLEGRETTI, Giovanni (orgs.) *La sinistra e le città*. Partecipazione nei governi locali dell' America Latina. Firenze: Caminito, 2005.

CYMBALISTA, Renato (org). *Desafíos de la construcción democrática em Brasil: el derecho a la ciudad*. São Paulo: Instituto Pólis, Fundação Ford, 2008.

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

COSTA, Antonio Mauricio Dias da. Uma metrópole na Floresta: representações do urbano na Amazônia. In: Frugoli Jr; Andrade; Peixoto (org.). *As cidades e seus agentes práticas e representações*. Belo Horizonte: Editora PUCMinas/EDUSP, 2006.

DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente- problemas e prespectivas. In: Edesio Fernandes e Betania Alfonsin (org.). *A lei e ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Ari Vicente. Uma nova geração dos Planos Diretores. In: *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

FERNANDES, Edesio (org.). *Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente*. Oñati: Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati, 2000.

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.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. 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.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Participação e Governo Local: comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. In: *Sociologia: Problemas e Práticas*, nº 46. Lisboa: CIES/ISCTE, 2004.

O DIREITO À CIDADE E À PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DE MANAUS, AMAZONAS

OSORIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. 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.

PORDEUS, Jussara Maria. *Ordenação das Cidades e o Papel Urbanístico: o licenciamento urbanístico no município de Manaus*. Dissertação de Mestrado. Manaus: 2004.

PORDEUS, Jussara Maria; HAGINO, Córa Hisae. Relatório Estadual de Análise Qualitativa sobre os planos diretores no Amazonas. In: DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho et al. *Plano Diretores no Estado do Amazonas*. Manaus: Edições UEA, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*. São Paulo: Editorial Bomtempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

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

SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3ªed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson. *O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Disponível em : http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina; SANTANA, Lilia; NOWESZTER, Marcelo (orgs.) *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França*. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson In: Leticia Marques Osorio (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. (Publicações Pólis, 47) Anais do Seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação”; São Paulo, Julho de 2004. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

Legislações e Documentos Administrativos

Atas do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Decreto municipal 4645 de 1999, que instituiu o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Cora Hisae Hagino

Lei n° 671 de 04 de novembro de 2002. Estabelece o Plano Diretor de Manaus.

Lei n° 672, de 4 de novembro de 2002. Institui as normas de uso e ocupação do solo de Manaus.

Lei n° 665, de 23 de julho de 2002. Regula o uso e a ocupação do solo de Manaus.

LEI n.º 846, de 24 de junho de 2005. Dispõe sobre as Áreas de Especial Interesse Social.

Medida provisória n° 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial.

Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Manaus.

Sites:

<http://www.cidades.gov.br>

<http://www.estatutodacidade.org.br>

www.fomezero.br

<http://www.ibge.gov.br/home/>

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

<http://www.ippur.ufrj.br/>

http://muninet.org.br/banco/index.php?newFolhaIndicadorID=699&g_cod_hierarquia=145

<http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/>

<http://www.pmm.am.gov.br/>

<http://www.polis.org.br/>

<http://portal2.manus.am.gov.br/manaus/estatisticasInformacoes>

<http://www.op-portugal.org/>