

Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no estado de São Paulo durante a pandemia de COVID-19

Amanda Paulista de Souza

Mestra pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Advogada formada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atua como consultora jurídica em processos de elaboração e redação de legislação urbanística. Atualmente é mestranda no Programa de Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove e integrante da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

Débora Ungaretti

Pesquisadora do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabCidade FAUUSP). Advogada Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Graduação em Direito pela USP (2015). Doutorado em andamento em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP.

Fernando Guilherme Bruno Filho

Advogado. Mestre e Doutor em Direito do Estado (FADUSP). Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Professor Titular da Universidade São Judas. Diretor do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade do Município de São Paulo (2013-2017).

Julia Navarro Perieto

Doutoranda em Direito pela UNESP Franca. Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP). Advogada. Mediadora. Vice-Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da 12ª Subseção da OAB/SP (Ribeirão Preto, 2019-2021). Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

Lilian Regina Gabriel M. Pires

Advogada. Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do MackCidade: direito e espaço urbano. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP (2019-2021).

Mariana Chiesa Gouveia Nascimento

Advogada. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Foi Gestora Pública e é Vice-Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

Mariana Levy Piza Fontes

Doutora pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito pela PUC-SP. Advogada (PUC-SP) e Cientista Social (USP). Foi pesquisadora visitante da Universidade Livre de

Berlim e integra a Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP e o Instituto Brasileiro de Direito de Urbanístico (IBDU).

Renata Nadalin Meireles

Mestra em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP e do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico. Advogada em São Paulo.

Resumo: Tendo em vista o prolongamento das medidas de isolamento social decorrentes do estado de emergência em saúde pública fruto da pandemia de COVID-19 no Brasil, o texto reflete sobre os processos de elaboração ou revisão de planos diretores de alguns municípios paulistas no período. Apresenta análise inicial relacionada às dificuldades de se promover um processo participativo durante a pandemia, o qual pode, em muitos casos, aprofundar as assimetrias já existentes entre os atores envolvidos. Ao final, conclui-se pela importância de que esses processos sejam suspensos enquanto perdurarem as condições sanitárias que impeçam a presença efetiva e substancial de cidadãos e cidadãs.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Plano Diretor. Pandemia. Participação popular.

Sumário: Introdução – **1** Fundamentos jurídicos da participação popular direta no planejamento territorial – **2** Da impossibilidade do processo participativo no planejamento territorial em contexto de calamidade pública – **3** Dos limites da participação virtual e a desigualdade no acesso à internet no estado de São Paulo – **4** Os planos diretores dos municípios do estado de São Paulo durante a pandemia – Considerações finais – Referências

Introdução

Desde março de 2020, com a confirmação de contágios comunitários do novo coronavírus em diversas cidades paulistas, o governo estadual, os governos municipais, os integrantes do sistema de justiça e a sociedade civil têm voltado seus esforços para evitar a propagação da pandemia por meio da imposição do distanciamento social e de medidas restritivas ao funcionamento das atividades econômicas, ora mais rígidas (muitas vezes numa resposta reativa e tardia ao aumento da taxa de transmissão), ora mais brandas.

Passado mais de um ano da confirmação da primeira morte por COVID-19 no Brasil, chegamos a um balanço estarrecedor: 428.034 mortos, o equivalente a 12,8% das mortes ocorridas no mundo todo.¹ Além do expressivo número de mortes, o impacto nos campos econômico e social é também profundo e se acentuou na

¹ A conclusão foi obtida a partir dos dados extraídos do *site* da Universidade John Hopkins e se fundamenta na comparação das 428.034 mortes contabilizadas até o momento por COVID-19 no Brasil, comparadas às 3.335.196 mortes ocorridas no mundo todo em razão da pandemia. Informações detalhadas disponíveis em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 13 maio 2021.

medida em que a população mais vulnerável não recebeu o auxílio suficiente e necessário para aderir adequadamente ao isolamento que a pandemia impunha.

A reabertura gradual adotada pelo Governo do Estado de São Paulo² teve início em junho de 2020, mas o aumento da taxa média de ocupação dos leitos exclusivos de UTI, bem como das mortes em decorrência da COVID-19, levou a uma regressão à fase emergencial no dia 15 de março de 2021, com a imposição máxima de restrições às atividades econômicas.³ Atualmente, o estado de São Paulo encontra-se em transição da fase vermelha para a laranja, sendo certo, contudo, que recuos no chamado “Plano São Paulo” podem ocorrer conforme se verifiquem piores nos índices mencionados.

Nesse cenário e com a vacinação caminhando a passos mais lentos do que o desejável, é indiscutível que a necessidade de formas de distanciamento social vai perdurar ainda por um longo período, em especial a proibição de eventos e atividades que promovam a aglomeração de pessoas.⁴

Na perspectiva de construção do direito, tais medidas de distanciamento podem impactar um aspecto fundamental da política urbana: a participação popular, o controle social e a gestão democrática das cidades.

Apesar da crise e das dificuldades impostas pelo isolamento, vários municípios mantiveram seus processos de revisão ou alteração de planos diretores pela forma virtual, apostando em formas participativas remotas, a despeito do reconhecimento do estado de calamidade pública e de emergência sanitária, da conhecida desigualdade de acesso à internet das cidades brasileiras e da ausência generalizada de conexão de qualidade apta a emular os espaços de debates a distância.

Muitas vezes, ainda, as alterações ao Plano Diretor ocorrem por vias indiretas, por intermédio de leis urbanísticas e ambientais específicas que conflitam com as diretrizes previstas no respectivo Plano Diretor, impactam o conteúdo da função social da propriedade e alteram o direito de construir nas cidades, sem diálogo com a população. Desse modo, as mudanças abruptas e a ausência de processo participativo adequado sobre regras urbanísticas das cidades exigem análise jurídica cuidadosa.

² A reabertura adotada pelo Governo do Estado de São Paulo prevê cinco fases, além de uma fase emergencial, que podem variar de acordo com os índices de disseminação da pandemia por município. Informações detalhadas disponíveis em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

³ Dentre as restrições impostas durante a fase emergencial, estão: teletrabalho obrigatório para diversas atividades econômicas, proibição do atendimento presencial e retiradas (*take aways*) em estabelecimentos comerciais, bares e restaurantes e proibições de cultos religiosos presenciais.

⁴ Existem diversas análises sobre a reabertura econômica e de atividades após o período de emergência e de calamidade pública gerado pela pandemia. Uma delas foi publicada pelo *New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/06/08/upshot/when-epidemiologists-will-do-everyday-things-Vcoronavirus.html>. Acesso em: 08 jun. 2020. Sobre o atendimento das medidas de saúde recomendadas pela OMS no Brasil, vale a consulta ao estudo elaborado pela Universidade de Oxford. Disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/brazil-ready-relax-covid-19-response-policies>.

Dados sobre a evolução da pandemia reforçam a urgência da redução das desigualdades socioterritoriais para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, como a vida, saúde, moradia adequada, educação, lazer, emprego etc. Nesse sentido, acompanhando o posicionamento de diversas entidades e instituições que atuam no âmbito nacional, buscamos pelo presente alertar para a atual emergência pela qual estamos passando e para a necessidade de suspender os processos de deliberação em andamento relacionados à revisão e alteração de planos diretores, tanto nos municípios do estado de São Paulo quanto nos demais municípios da federação onde iniciativas desse tipo têm sido identificadas.

Mais do que uma lei, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ao tornar-se obrigatório para cidades de mais de vinte mil habitantes ou integrantes de aglomerações e regiões metropolitanas, ele passa também a definir o conteúdo da função social da propriedade urbana e deve submeter-se a um processo de elaboração democrático e participativo sob pena de improbidade administrativa. É o que determinam a Constituição Federal de 1988 e a legislação correlata.

A necessidade de participação unicamente *online*, em um contexto de emergência sanitária, econômica e social, inviabiliza a inserção da maior parte da população e desequilibra o processo em benefício de grupos com maior poder econômico. Não se está a defender a suspensão de quaisquer procedimentos *online*; muito ao contrário, já independente da crise, a tecnologia é e sempre será aliada da democracia participativa. Trata-se, porém, de apresentar as razões que apontam para a insuficiência dos processos participativos única ou predominantemente virtuais como garantia da gestão democrática das cidades, em especial na revisão e modificação de planos diretores em contextos de emergência e calamidade públicas.

O presente artigo subdivide-se em quatro itens, além desta introdução e as considerações finais. A primeira parte apresenta os fundamentos jurídicos da participação popular direta no planejamento territorial. O segundo item defende a impossibilidade do processo participativo dos planos diretores em um contexto de calamidade pública. O item 3, por sua vez, apresenta os limites da participação virtual, sobretudo em razão da desigualdade no acesso à internet no estado de São Paulo. Por fim, o item 4 apresenta um retrato inicial sobre os processos de revisão dos planos diretores em alguns municípios do estado de São Paulo.

1 Fundamentos jurídicos da participação popular direta no planejamento territorial

A participação popular direta da sociedade na elaboração, alteração e revisão dos planos diretores é responsabilidade dos municípios e vem prevista em diversos

dispositivos da legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal,⁵ o Estatuto da Cidade⁶ e as resoluções do Conselho Nacional das Cidades.⁷ Assim, a garantia formal e material da participação da população de forma direta é considerada diretriz geral da política urbana e, como tal, norma geral de direito urbanístico.⁸ Mais do que isso, o seu descumprimento configura-se expressamente como causa de improbidade administrativa.⁹

Não à toa, as exigências sobre o processo participativo na elaboração, revisão e alteração dos planos diretores foram incorporadas pela Constituição do Estado de São Paulo,¹⁰ pelas leis orgânicas municipais, além de reconhecida de forma ampla e irrestrita pela doutrina jurídica nacional¹¹ e por decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.¹²

Mais do que diretriz geral, dever do poder público e correspondente direito dos cidadãos, o processo participativo de elaboração, alteração e revisão dos planos diretores deve seguir etapas específicas, sem as quais pode ser considerado inválido.

⁵ Art. 29, inciso XII; art. 30 e art. 182 da Constituição Federal.

⁶ Art. 2º, inciso II; art. 40, §4º, e art. 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade.

⁷ Resoluções nº 34/2005, 25/2005, 09/2009, 22/2006 e 13/2004 do Conselho Nacional das Cidades, atualmente denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 57, incisos IV e XII; Lei Federal nº 13.844/19). Mais sobre o assunto, vide nota de rodapé nº 13.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006; SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 44-60; MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes gerais da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). *Temas de direito urbanístico - 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

⁹ Art. 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade.

¹⁰ Art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

¹¹ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23; ALFONSIN, Betânia; ROCHA, Aline; GOLDENFUM, Fernanda; AMIN, Luísa; PEREIRA, Pedro; BERTHOLD, Stéfanie; CORTESE, Vicente. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, issue 14, p. 421-453, 2016; SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: S.A. Fabris Editora, 1997; LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018; FONTES, Mariana Levy Piza. O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo e outros (Orgs.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019; NASCIMENTO, Mariana Chiesa. *Novas formas de exercício da função administrativa na regulação urbanística*. Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017; PERIOTO, Julia Navarro; FERREIRA, Gustavo Assed. Notas sobre a obrigatoriedade de garantia da participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores pelo Poder Executivo. In: SEVERI, Fabiana Cristina; TRENTINI, Flávia (Org.). *Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito: coletânea de estudos em comemoração aos 5 anos do Programa de Mestrado em Direito da FDRP-USP*. 1. ed. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2019. p. 678-718; CARDOSO JÚNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. v. 6. IPEA, 2011. p. 105-126.

¹² Vale a pena destacar as decisões recentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre a necessidade de se garantir a efetiva participação popular nos processos de elaboração de planos diretores de municípios localizados no estado de São Paulo: Processo nº 2256271-84.2018.8.26.0000. 10ª Câmara de Direito Público. Relatoria. Des. Marcelo Semer. Data de publicação: 22.05.2019 e Processo nº 2083726-47.2014.8.26.0000. Órgão Especial. Relatoria: João Carlos Saletti. Data de publicação: 31.03.2015.

Determina o Estatuto da Cidade, à luz de seu art. 40, §4º, que serão garantidos:

- 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 Conselho Nacional das Cidades, no regular exercício de suas competências, editou a Resolução nº 25/05, cujas determinações sobre o processo participativo de elaboração dos planos diretores têm sido utilizadas como parâmetro pelo poder público e por diversas decisões judiciais.¹³

A garantia da presença física de cidadãos e cidadãs, independentemente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, é condição de validade das audiências públicas realizadas para fins da aprovação dos planos diretores municipais. As atas, bem como as listas de presença, também são requisitos que devem ser observados.

Seja no plano constitucional, legal ou mesmo regulamentar, a participação e o controle social – e, portanto, o exercício democrático – devem ser vistos em seu caráter substancial, e não apenas formal. Não se trata, então, de simplesmente realizar o ato, é preciso que ele seja legítimo e de fato atinja sua finalidade: escutar e ponderar todos os argumentos daqueles que vivem a cidade e terão suas vidas e das futuras gerações impactadas pela legislação urbanística e ambiental.

Fica evidente que somente a realização de audiências virtuais não garante processos efetivamente participativos na elaboração, alteração e revisão de planos diretores. Nesse sentido, qualquer modificação das diretrizes, princípios, regras e instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor, mesmo que operada por outra lei municipal específica, deve também ser suspensa durante a pandemia a fim de garantir a participação popular direta da população.

Mesmo os modelos híbridos, em que parte da discussão se dá em ambientes virtuais, devem ser vistos com alguma ressalva e cautela neste momento em que ainda subsistem medidas de distanciamento social, já que, com o agravamento

¹³ O Conselho Nacional das Cidades foi previsto pela Medida Provisória nº 2.220/01 como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano vinculado à presidência da República. Com a criação do Ministério das Cidades, o conselho passou a ser previsto expressamente pela Lei Federal nº 10.683/03 (art. 33, inciso VIII) e teve suas competências e atribuições reguladas pelo Decreto Federal nº 5.031/04 e pelo Decreto Federal nº 5.706/06 e Decreto Federal nº 9.076/17). Note-se, contudo, que o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades foram transformados no atual Ministério de Desenvolvimento Regional e Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, respectivamente (art. 57, incisos IV e XII; Lei Federal nº 13.844/19). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano não está em funcionamento atualmente.

da desigualdade social, os maiores aliados do debate são justamente os grupos social e economicamente desfavorecidos. Ou seja, o redirecionamento de parte da discussão para o ambiente virtual neste contexto pode aumentar a segregação nas cidades, conforme discutiremos nos tópicos seguintes.

2 Da impossibilidade do processo participativo no planejamento territorial em contexto de calamidade pública

Os efeitos urbanos da pandemia já podem ser notados nas cidades brasileiras, marcadas por um cenário de crescimento do desemprego e perda de renda das famílias.¹⁴ ¹⁵ Muitas famílias passaram a ter que decidir entre pagar o aluguel, as contas de água e luz ou comprar alimentos.

A fome voltou a ser uma realidade no Brasil, onde a insegurança alimentar atinge, atualmente, 59% dos domicílios. Os dados mostram ainda que as desigualdades alimentares aparecem não apenas como reflexo da renda, mas também das desigualdades de gênero, raça ou cor, regiões e entre áreas rurais e urbanas.¹⁶

Ao lado da fome, o aumento da população em situação de rua, de novas favelas e ocupações, e das situações de coabitação é mais uma das facetas da crise social e econômica da pandemia.¹⁷ Nesse cenário de emergência e fome, além dos esforços voltados à saúde pública, é possível observar amplas mobilizações dos governos e da sociedade civil para arrecadação de doações e distribuição de alimentos.

É certo que são significativas as mudanças urbanas por conta da pandemia, o que impõe não só a necessidade de novas leituras sobre as cidades brasileiras, mas também de se repactuar democraticamente a política de desenvolvimento urbano mais adequada à situação de cada município. Essa repactuação sobre o futuro da cidade, porém, é impossível de acontecer enquanto perdurarem a crise

¹⁴ BARBOSA, Ana Luisa Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. Mercado de Trabalho e pandemia da COVID-19: ampliação de desigualdades já existentes? (Nota técnica). *Mercado de trabalho*, v. 69, jul. 2020. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200811_BMT_69_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

¹⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid 19*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 13 maio 2021.

¹⁶ GALINDO, Eryka; TEIXEIRA, Marco Antonio; ARAUJO, Melissa de; MOTTA, Renata; PESSOA, Milene; MENDES, Larissa; RENNÓ, Lúcio. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. *Food for Justice Working Paper Series*, n. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021.

¹⁷ BARBOSA, Benedito Roberto; UNGARETTI, Débora; ALHO, Isabella; SÁ, Julia do Nascimento; ROLNIK, Raquel; GONSALES, Talita Anzei; CASTRO, Ulisses. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *Blog do LabCidade*, 27 abr. 2021. São Paulo: FAUUSP, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 13 maio 2021.

sanitária e o estado de calamidade pública e, sobretudo, enquanto a pandemia de COVID-19 não estiver plenamente controlada.

O decreto de calamidade pública no Brasil foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20 de março de 2020, com vigência até 31 de dezembro de 2020.¹⁸ Diante do término da vigência, mas continuidade da crise sanitária, o Supremo Tribunal Federal prorrogou a validade de medidas emergenciais previstas na Lei nº 13.979/20.¹⁹ No estado de São Paulo, o reconhecimento do estado de calamidade pública aconteceu também em 20 de março de 2020,²⁰ cujas medidas emergenciais e excepcionais foram estendidas por decretos posteriores.²¹ Os municípios também estão reconhecendo o estado de emergência e aprovando medidas para enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Embora parcela das atividades tenha sido adaptada ao trabalho remoto e outra parcela esteja sendo retomada presencialmente, não se trata de um estado de normalidade. Pelo contrário. A revisão dos planos diretores não deve ser feita sem as condições necessárias para participação de diferentes parcelas da população, segmentos sociais, entidades e associações, que estão, agora, voltadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 e dos problemas sociais e econômicos decorrentes dela.

Somam-se a isso as históricas desigualdades de acesso à internet no Brasil como um todo, incluindo o estado de São Paulo. É o que passaremos a discutir adiante.

3 Dos limites da participação virtual e a desigualdade no acesso à internet no estado de São Paulo

Apesar do uso da internet estar se consolidando no Brasil, com destaque aos estados da região Sudeste,²² as análises dos dados mostram disparidades importantes relativas ao seu uso. No estado de São Paulo, se, por um lado, quase 80% da sua população é usuária de internet, por outro lado, menos de 30% dela tem acesso à internet por meio de banda larga, segundo os dados da pesquisa TIC Domicílios para o biênio de 2016 e 2017 analisados por Arretche (2019).²³ A

¹⁸ Decreto Legislativo nº 06, de 2020.

¹⁹ STF, Adin nº 6625, relator ministro Ricardo Lewandowski, publicado em 12.04.2021.

²⁰ Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020.

²¹ O mais recente deles é o Decreto Estadual nº 65.680, de 07 de maio de 2021.

²² NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). *TIC Domicílios 2019 - Principais resultados*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: jun. 2020.

²³ ARRETICHE, Marta. A geografia digital no Brasil: um panorama das desigualdades regionais. In: *Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

autora aponta que “internautas de primeira classe” ou a “elite digital” contam com banda larga e uso doméstico de computadores, enquanto “internautas de segunda classe” ou “usuários de baixa conectividade” têm acesso a ferramentas limitadas de uso da internet.²⁴

Ou seja, embora do ponto de vista regional São Paulo se destaque entre os estados com maior acesso à internet, o uso ainda é marcadamente precário, em que mais de 70% da população tem acesso a ferramentas limitadas de uso da internet. A pesquisa TIC Domicílios de 2018²⁵ mostra que o uso da internet é menor nas classes D e E, entre a população de menor escolaridade, entre a população acima de 60 anos e na população das áreas rurais.

Essas desigualdades se refletem, ainda, no território: no município de São Paulo, por exemplo, há uma discrepância na intensidade e na forma de uso da internet de acordo com o distrito de moradia, sendo que as menores taxas de intensidade e de diversidade na forma de uso estão em distritos periféricos, como, por exemplo, Ermelino Matarazzo e São Mateus.²⁶ Ou seja, a realização de processos participativos *online* de revisões do Plano Diretor, na prática, deixa de fora a população historicamente excluída dos processos de urbanização, reproduzindo a desigualdade socioterritorial e violando os princípios de participação democrática já mencionados.

Não se trata aqui de se descartar a utilização de formas virtuais de participação, as quais devem ser intensificadas e aprofundadas, mas, sim, de apontar as suas limitações: a participação virtual durante a pandemia, por si só ou quando utilizada como única forma – ou forma predominante – de consulta, não é suficiente para garantir a efetiva participação de diferentes parcelas da população e grupos sociais, em especial aos moradores das favelas, cortiços, palafitas e loteamentos clandestinos e irregulares das cidades brasileiras. Em um contexto de calamidade pública, as pessoas estão mobilizadas em torno da proteção da vida e da saúde em seus bairros. Esperar o envolvimento político dos cidadãos com o futuro da cidade nesse contexto é ignorar a difícil realidade de ampliação de mortes e contágio do coronavírus.

²⁴ *Ibidem*, p. 67, 68 e 70.

²⁵ NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). Relatório de coleta de dados. *In: TIC Domicílios 2018: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/microdados/207/ticdom_2018_relatorio_coleta_de_dados_v1.0.pdf. Acesso em: jun. 2020.

²⁶ WISSENBAACH, Tomás. Dinâmicas intraurbanas e desigualdades territoriais: elementos para o debate sobre inclusão digital na cidade de São Paulo. *In: Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

4 Os planos diretores dos municípios do estado de São Paulo durante a pandemia

Os processos virtuais de revisão e alteração dos planos diretores têm sido questionados judicialmente, suspensos e/ou interrompidos em diversas regiões do país durante a pandemia.

Dentre os municípios que tiveram seus processos interrompidos ou suspensos, ainda que temporariamente, são exemplos: Natal, no Estado do Rio Grande do Norte; Porto Alegre, no Rio Grande do Sul; Belém, no Pará; Brumadinho, em Minas Gerais, entre outros. Na mesma linha, foram também identificadas algumas iniciativas de âmbito internacional.²⁷

Tais medidas têm mobilizado diversos atores da sociedade civil e do sistema de justiça no Brasil. O Ministério Público, por exemplo, tem atuado na suspensão dos processos de revisão dos planos diretores durante a pandemia. É o caso do Núcleo de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, do Ministério Público do Estado de São Paulo, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, do Pará, entre outros.²⁸

Não obstante, apesar da situação de calamidade na saúde pública no país, muitos municípios do estado de São Paulo iniciaram processos de consultas virtuais para revisão de seus planos diretores ou da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Em São Paulo, por exemplo, o processo participativo da revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo está em discussão na justiça paulista. Em dezembro de 2019, o pleito de anulação de audiências públicas, ajuizado por entidades da sociedade civil, foi acolhido em decisão liminar ao apontar falhas na

²⁷ Como na França, em que a Ordonnance 2020-306, de 25 de março de 2020, trata da prorrogação e suspensão de uma série de prazos durante o estado de emergência sanitária decretado na França em razão da pandemia da COVID-19. A lei trata de forma pomenorizada de uma série de prazos que ficam suspensos durante esse período, como prazos judiciais, administrativos, prazos e imposições de penalidades em matéria privada (ex.: aplicação de cláusula penal, cláusulas resolutivas etc.). Importa especificamente o art. 7, II, que trata de prazos e procedimentos em matéria administrativa. Em seu último inciso, fica estabelecido que os prazos para consulta e participação do público ficariam suspensos até o dia 30 de maio de 2020. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=1B3C0C2FB718866AF3E50E9307D09323.tplgfr30s_1?cidTexte=JORFTEXT000041876355&idArticle=LEGIARTI000041876760&dateTexte=20200514&categorieLien=id#LEGIARTI000041876760. Acesso em: 23 maio 2021.

²⁸ Para mais informações sobre os casos nas diversas regiões do país voltados à suspensão ou interrupção dos processos de elaboração, revisão e alteração dos planos diretores, bem como às recomendações emitidas pelos ministérios público estaduais, consultar os seguintes endereços eletrônicos: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/leg_avisos/CAOUrb_avisos_2020/Aviso-243-20_suspensao_de_revisao_legislativa.pdf; <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/10931-mppe-requer-na-justica-a-suspensao-da-tramitacao-do-projeto-de-lei-de-revisao-do-plano-diretor-do-ricife-e-execucao-das-etapas-de-participacao-popular-exigidas-por-lei>; <https://www2.mppa.mp.br/noticias/mppa-recomenda-suspensao-temporaria-de-revisao-do-plano-diretor-de-belem.htm>; https://www.mprs.mp.br/media/areas/imprensa/anexos_noticias/recomendacaoplanodiretor.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

divulgação, no conteúdo do material disponibilizado e na realização das audiências, a qual foi mantida no julgamento do agravo em agosto de 2020.²⁹ O processo participativo nesse caso é de suma importância, porque estão sendo discutidas propostas que podem alterar diretrizes do Plano Diretor.^{30 31}

Também em São Paulo, passaram a tramitar na Câmara Municipal, em regime de urgência por conta da pandemia de COVID-19, projetos de lei que propunham alterações nos parâmetros urbanísticos como forma de ativação da atividade econômica, com impactos sobre regras previstas no Plano Diretor, sem garantir a participação da população em seu processo de deliberação.³² Referidos projetos foram posteriormente rejeitados ou retirados de tramitação.

Finalmente, importa também destacar que a prefeitura de São Paulo iniciou o processo de revisão do Plano Diretor, adotando um formato híbrido, com reuniões presenciais e virtuais. O modelo, contudo, tem sido questionado por organizações da sociedade civil, que se reuniram na Frente São Paulo pela Vida, alertando para os riscos da revisão parcial neste momento crítico.³³

Outros municípios do estado de São Paulo têm conduzido processos de revisão de suas leis urbanísticas, a despeito do momento de exceção. É o caso do município de Ribeirão Preto, que está passando pela revisão das leis complementares ao Plano Diretor, com destaque para a Lei de Uso e Ocupação do Solo e para o Plano de Saneamento Básico. A Política Municipal de Habitação e o Plano Local de Habitação de Interesse Social foram, inclusive, aprovados em 2020 (Lei Complementar Municipal nº 3.052/20).

Algumas cidades, por outro lado, optaram por suspender o processo de revisão dos planos diretores durante a pandemia, como Jacaréí, localizada no Vale do Paraíba, e Ubatuba, localizada no litoral norte do estado de São Paulo.

Com efeito, a revisão do Plano Diretor de Jacaréí havia sido suspensa por decisão judicial em 2019 por falta de participação popular. Em 2020, a prefeitura retomou o processo participativo, mas, posteriormente, suspendeu as eleições para formação do Conselho Gestor de Revisão do Plano Diretor.³⁴ Em 2021, foi

²⁹ Processo Judicial nº 1071161-30.2019.8.26.0053, em tramitação perante a 14ª Vara da Fazenda Pública.

³⁰ Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-proposta-de-alteracao-da-lei-de-zoneamento-e-incompativel-com-o-plano-diretor-de-sao-paulo/>. Acesso em: 23 maio 2021.

³¹ Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/revisao-extemporanea-do-zoneamento-de-sao-paulo-para-que-para-quem/>.

³² Nesse sentido, destaquem-se os Projetos de Lei nº 217/2020 e 225/2020, por exemplo, que chegaram a tramitar na Câmara Municipal de Vereadores. Um deles foi rejeitado, e o outro, retirado de tramitação pelo autor, respectivamente.

³³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/03/setor-economico-nao-pode-ser-privilegiado-em-revisao-do-plano-diretor-de-sp-dizem-entidades.shtml>. Acesso em: 23 maio 2021; e <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/05/a-quem-interessa-revisar-o-plano-diretor-em-meio-a-pandemia.shtml?fbclid=IwAR0ZuY6CI7whVcLJ49rbPE1fa5tp7U5Ptr1xgpcsStPnZbA4bgv6UR2yKxl>.

³⁴ Disponível em: <http://www.jacarei.sp.gov.br/planodiretor/>. Acesso em: 23 maio 2021.

retomado o processo de revisão com a convocação para eleição do Conselho Gestor, que foi novamente paralisado com a regressão do estado de São Paulo para a fase vermelha do Plano São Paulo.

Em 2020, a prefeitura de Ubatuba suspendeu o processo de formação do Conselho Municipal da Cidadania, que seria responsável pela revisão do Plano Diretor.³⁵ A suspensão, por prazo indeterminado, se fundamentou justamente no estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 e nos riscos decorrentes das reuniões temáticas administrativas e públicas.

A despeito do indesejado prolongamento da situação de emergência em saúde pública e da falta de perspectivas em relação ao fim das medidas de distanciamento, salta aos olhos a necessidade de suspensão dos processos de revisão dos planos diretores durante esse período, bem assim de qualquer lei que possa impactar na regulação da função social da propriedade urbana. Não se trata de impugnar qualquer processo participativo durante o período, mas de reconhecer que a validade dos atos de revisão e elaboração dos planos diretores durante a pandemia está condicionada a um processo mais efetivo de participação popular. As consequências de persistir numa participação popular imperfeita e improvisada se estenderão por anos, gerando ainda mais passivos para a política urbana.

Considerações finais

É preciso reconhecer o momento de calamidade pública, e as ações devem ser voltadas para ações emergenciais de resposta à crise sanitária.³⁶ Também é necessário usar esse tempo para aprimorar e aprofundar as formas de participação popular, que devem ser apoiadas em ferramentas digitais, mas que não podem a elas se resumir. Deve-se usar esse tempo para fortalecer os vínculos sociais, a solidariedade e as organizações da sociedade civil.³⁷

As iniciativas observadas em municípios do país no sentido de suspensão da tramitação dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores mostram-se adequadas para esse momento excepcional. Entende-se que, neste momento, os municípios devem se restringir a ações de capacitação e que visem à garantia da transparência das informações públicas relativas ao planejamento territorial – além

³⁵ Disponível em: <https://www.ubatuba.sp.gov.br/noticias/suspensao-cmcidu/>. Acesso em: 23 maio 2021.

³⁶ ONU-HABITAT. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/covid19_key_messages_por.pdf.

³⁷ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. Fortalecer a sociedade civil é estratégia de desenvolvimento. *Revista Nexa*, 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/debate/2020/Fortalecer-a-sociedade-civil-%C3%A9-estrat%C3%A9gia-de-desenvolvimento?fbclid=IwAR39vyJbGXufeOtW6m19LKH19ly6LIWU20u4xXGxAfsy4J3-T1gm1PFS3Pc>.

de outras ações essenciais, como estudos, pareceres, elaboração e disponibilização de propostas para reflexão, formação de bancos de dados etc.

Os processos de revisão ou modificação de planos diretores devem ser suspensos enquanto perdurarem as condições sanitárias que impedem a presença efetiva e substancial de cidadãos e cidadãs, incluindo a realização de audiências e consultas públicas. Em contrapartida, é fundamental que sejam suspensos também os prazos para o poder público proceder à revisão dos planos diretores enquanto perdurarem essas mesmas condições.

Initial notes on the elaboration and review of master plans in the State of São Paulo during the COVID-19 pandemic

Abstract: In view of the prolongation of the social isolation measures resulting from the state of emergency in public health resulting from the pandemic of COVID-19 in Brazil, the text analyzes the processes of elaboration or revision of master plans in some São Paulo Municipalities in the period. It presents preliminary reflections related to the difficulties of promoting a participatory process during the pandemic, which can, in many cases, deepen the asymmetries that already exist between the actors involved. In the end, it concludes that these processes must be suspended for as long as the sanitary conditions that prevent the effective and substantial presence of citizens remain.

Keywords: Urban law. Master plan. Pandemic. Popular participation.

Referências

ALFONSIN, Betânia; ROCHA, Aline; GOLDENFUM, Fernanda; AMIN, Luísa; PEREIRA, Pedro; BERTHOLD, Stéfanie; CORTESE, Vicente. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, issue 14, p. 421-453, 2016.

ARRETCHE, Marta. A geografia digital no Brasil: um panorama das desigualdades regionais. *In: Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

BARBOSA, Ana Luisa Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. Mercado de Trabalho e pandemia da COVID-19: ampliação de desigualdades já existentes? (Nota técnica). *In: Mercado de trabalho*, v. 69, jul. 2020. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200811_BMT_69_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

BARBOSA, Benedito Roberto; UNGARETTI, Débora; ALHO, Isabella; SÁ, Julia do Nascimento; ROLNIK, Raquel; GONSALES, Talita Anzei; CASTRO, Ulisses. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *Blog do LabCidade*, 27 abr. 2021. São Paulo: FAUUSP, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid 19. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 13 maio 2021.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. v. 06. IPEA, 2011. p. 105-126.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

FONTES, Mariana Levy Piza. O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo e outros (Orgs.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018.

MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes gerais da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). *Temas de direito urbanístico - 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa. *Novas formas de exercício da função administrativa na regulação urbanística*. Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). *TIC Domicílios 2019 - Principais resultados*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: jun. 2020.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). Relatório de coleta de dados. In: *TIC Domicílios 2018: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/microdados/207/ticdom_2018_relatorio_coleta_de_dados_v1.0.pdf. Acesso em: jun. 2020.

PERIOTO, Julia Navarro; FERREIRA, Gustavo Assed. Notas sobre a obrigatoriedade de garantia da participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores pelo Poder Executivo. In: SEVERI, Fabiana Cristina; TRENTINI, Flávia (Org.). *Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito: coletânea de estudos em comemoração aos 5 anos do Programa de Mestrado em Direito da FDRP-USP*. 1. ed. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2019. p. 678-718.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: S.A. Fabris Editora, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 44-60.

WISSENBACH, Tomás. Dinâmicas intraurbanas e desigualdades territoriais: elementos para o debate sobre inclusão digital na cidade de São Paulo. In: *Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: jun. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUZA, Amanda Paulista de; UNGARETTI, Débora; BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; PERIOTO, Julia Navarro; PIRES, Lilian Regina Gabriel M.; NASCIMENTO Mariana Chiesa Gouveia; FONTES, Mariana Levy Piza; MEIRELES, Renata Nadalin. Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no estado de São Paulo durante a pandemia de COVID-19. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 273-287, jan./jun. 2021.
