

# Os conflitos da participação social na revisão da legislação urbanística: um estudo sobre o Plano Diretor de Recife 2018-2020

## **Letícia Rocha de Santana**

Arquiteta Urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestranda em Gestão e Planejamento Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE. Integrante do Laboratório Urbanismo e Patrimônio da UFPE.

## **Renan Bandeira Rodrigues de Souza**

Advogado. Pós-Graduando em Direito Constitucional pelo Curso CEI. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco – Unicap.

## **Virgínia Pitta Pontual**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora do Laboratório Urbanismo e Patrimônio da UFPE. Líder do Grupo Estudos de Urbanismo e Patrimônio Cultural do CNPq. Membro da Rede Urbanismo no Brasil CNPq.

---

**Resumo:** Este artigo realiza uma análise sociopolítico-jurídica do processo de revisão do Plano Diretor do Recife 2018-2020, objetivando compreender os desdobramentos da participação na democracia representativa em espaços de elaboração de legislação urbanística. Considera-se que a participação, em momentos de tomada de decisão acerca do planejamento urbano, vem sendo empregada de forma esvaziada de seu caráter democrático em detrimento da manutenção de alianças firmadas entre o setor imobiliário e o governo local. Além disso, percebe-se que, nos últimos anos, mecanismos de participação vêm sendo constantemente ameaçados por medidas tomadas pelo governo federal. Nesse sentido, entende-se a relevância de analisar espaços de participação dentro da democracia representativa, bem como a relação do Poder Judiciário e os instrumentos constitucionais capazes de garantir a tutela jurisdicional da manutenção da democracia participativa. Assim, o presente artigo estrutura-se em dois tópicos principais de discussão divididos em subtópicos. O primeiro tópico debate sobre a democracia representativa e os desafios da participação direta e indireta, além de abordar como os cidadãos podem recorrer ao Judiciário para garantir o direito de participação no processo legislativo urbanístico. O segundo tópico traz, inicialmente, uma breve análise sobre a cidade do Recife e, em seguida, discorre sobre a atual revisão de seu Plano Diretor, discutindo sobre os conflitos existentes no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário, elucidando os rebatimentos práticos das teorias trabalhadas no tópico anterior. Por fim, o trabalho conta com as considerações finais e referências utilizadas para a sua elaboração.

**Palavras-chave:** Democracia representativa. Participação social. Planejamento urbano. Legislação urbanística. Plano Diretor.

**Sumário:** Introdução – **1** Democracia representativa: conflitos e desafios – **2** O caso da revisão do Plano Diretor do Recife: uma arena de conflitos de poder – Considerações finais – Referências

## Introdução

A atual conjuntura política brasileira vem sofrendo transformações rápidas e com consequências diversas, que abrangem diferentes esferas da sociedade. Para a realização do presente artigo, interessa compreender os conflitos e desafios da participação social na democracia representativa no contexto urbano recifense para a elaboração do Plano Diretor 2018-2020, assim como as ferramentas judiciais utilizadas pela população como forma de denunciar irregularidades, entendendo o reflexo da crise da representação na escala local. Dessa forma, busca-se aporte teórico em análises de urbanistas, sociólogos e cientistas políticos, com o objetivo de apontar os principais desafios para a efetividade da participação em arenas políticas representativas no planejamento urbano municipal.

O Plano Diretor é um instrumento do planejamento urbano que tem como principal objetivo orientar o desenvolvimento do território de determinado município. Dessa forma, ele não se limita apenas a aspectos arquitetônicos-urbanísticos, mas extrapola esse campo ao delinear diretrizes que preveem melhores condições de vida para a população, como a dinamização econômica da cidade, o manejo adequado de seus recursos naturais, a valorização da cultura local, entre outros. Tais aspectos estão atrelados a ideia de desenvolvimento urbano quando situadas em um contexto citadino, trazendo assim questões complexas a serem trabalhadas por meio de estratégias, metas, parâmetros pensados a fim de organizar a apropriação e os usos da cidade, assim como seu crescimento.<sup>1</sup>

Como prevê a Constituição Federal de 1988 (CF),<sup>2</sup> todo município com mais de 20 mil habitantes precisa ter esse planejamento, que deve ser renovado a cada dez anos, de acordo com a regulamentação prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).<sup>3</sup> Assim, o atual Plano Diretor em vigor no Recife, aprovado em 2008,<sup>4</sup> encontra-se em processo de revisão para ser atualizado.

<sup>1</sup> RODRIGUES, Bárbara; SANTANA, Letícia; PONTUAL, Virgínia. Reflexões acerca da participação do PREZEIS na revisão do Plano Diretor do Recife 2018 – 2019. *XXV Encontro Rede Universitária Latino-americana de Cátedras de Moradia*. Recife, 2019. p. 5.

<sup>2</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2020.

<sup>3</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

<sup>4</sup> RECIFE. *Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 19 set. 2020.

Essa revisão realiza-se no âmbito do Plano de Ordenamento Territorial (POT), que tem como objetivo revisar, atualizar e/ou regulamentar os diplomas legais e instrumentos urbanísticos da cidade, que, além do Plano Diretor, também abarca outras normativas, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), a Lei de Parcelamento do Solo e alguns instrumentos urbanísticos. No presente momento de escrita deste artigo, o Projeto de Lei nº 28/2018,<sup>5</sup> que trata da revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife, encontra-se na Câmara Municipal para análise e votação das propostas de emendas recebidas por parte da Comissão Especial criada para essa atividade.

Nesses espaços de discussões públicas, verdadeiras arenas políticas, é inerente a presença de conflitos entre diferentes agendas, fundamentadas por atores com intenção de traçar os caminhos por onde Recife se desenvolverá, conflitos esses que se dão a partir de diferentes interesses e interpretações de como a cidade deve ser ordenada por parte dos sujeitos políticos participantes do processo.

Nesse sentido, considera-se que, para uma participação social realmente efetiva na cidade, existem diversos desafios. É importante compreender as fortes relações sociais e de poder que estão estabelecidas historicamente no Recife, influenciando no papel que os atores exercem na produção e planejamento do espaço urbano. As desigualdades e a luta por sobrevivência da população desfavorecida, que configuram um contexto de subcidadania e de fragmentação social, constituem uma realidade necessária de ser levada em conta ao analisar a participação das diferentes camadas em espaços de tomada de decisão.

Os diferentes grupos sociais que compõem a sociedade recifense partem de experiências e condições de vida bastante distintas, possuindo oportunidades e níveis de conhecimento diferentes acerca de assuntos relacionados à produção do espaço urbano.

Com isso, entende-se que as experiências que promovem participação, principalmente as experiências de caráter institucional, têm sido intensivamente utilizadas como dissimuladoras de desigualdades e conflitos. Percebe-se que cada vez mais as atividades de participação institucional estão perdendo espaço para modelos de governança corporativa, tendo a participação como instrumento da gestão operacional, restringindo, assim, a sua dimensão e o potencial político a partir do momento que servem como mero fator legitimador desses processos de tomadas de decisão.

<sup>5</sup> RECIFE. *Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018*. Institui o Plano Diretor do Município do RECIFE, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: [https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munici%CC%81pio-do-Recife-2018\\_0.pdf](https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munici%CC%81pio-do-Recife-2018_0.pdf). Acesso em: 29 set. 2020.

Ao mesmo tempo, para compreender essa questão de forma crítica, é necessário entender o regime político que rege toda essa dinâmica em uma escala maior, bem como qual espaço concede a participação e os mecanismos que possibilitam à população denunciar e reivindicar processos justos, democráticos e transparentes.

Desse modo, o presente artigo estrutura-se em dois tópicos. O primeiro tópico do trabalho traz uma abordagem teórica acerca da democracia representativa e a participação social, abordando o papel do Poder Judiciário nos processos de reivindicação da população em caso de irregularidades cometidas pelo Poder Executivo e Legislativo em momentos de elaboração ou revisão de legislação urbanística. O segundo tópico discorre sobre o caso em estudo, a revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife 2018-2020, narrando o processo e abarcando os conflitos existentes no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário, além do atual contexto frente à situação de pandemia enfrentada pela população mundial. Por fim, o trabalho conta com as considerações finais e referências utilizadas para a sua elaboração.

## 1 Democracia representativa: conflitos e desafios

### 1.1 Considerações sobre desafios e conflitos da democracia representativa

A democracia representativa brasileira nasceu como resultado de um arranjo não democrático entre as elites do país, fruto de um golpe militar, e, resultando do desfecho de um acordo entre classes brasileiras dominantes, a participação social de todas elas na política, de fato, nunca ocorreu. Desde o início, ficou evidente quais grupos participariam ativamente das tomadas de decisão acerca da vida política do país, quais sujeitos formariam o grupo dos governantes e quais seriam governados.

Luis Felipe Miguel<sup>6</sup> pontua alguns dos desafios da democracia representativa. Para ele, o primeiro ponto seria a questão da separação entre governantes e governados, ou seja, a constatação de que as decisões políticas são tomadas por um grupo pequeno, e não pela massa das pessoas que serão submetidas a ele.

A segunda reflexão do cientista político é sobre a formação de uma elite política distanciada da massa da população como consequência da especialização funcional, sem o princípio da rotação do governar e ser governado, de forma que qualquer cidadão comum possa ocupar cargos públicos.

O terceiro tópico trata da ruptura entre a vontade dos governados e a vontade dos representados, que se deve tanto ao fato da tendência dos governantes em

<sup>6</sup> MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 438-511, 2002.

possuir características sociais distintas dos governados quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional.

A quarta questão é sobre o caso da representação de tipo eleitoral, em que há distância entre o momento em que se firmam os compromissos com os cidadãos, que seria o período da campanha eleitoral, e o momento do exercício do poder, que seria o exercício do mandato. E o último tópico diz respeito às alterações nas conjunturas políticas e, portanto, dos compromissos assumidos de épocas para épocas.

Nesse contexto cíclico, para Miguel,<sup>7</sup> há uma realimentação em que os prejudicados pelos padrões de desigualdade têm maior dificuldade de se fazer representar nos espaços de deliberação. Ao mesmo tempo, sua ausência nesses processos decisórios contribui para a reprodução desses padrões que privilegiam as classes dominantes, dando continuidade à lógica hegemônica e manutenção do *status quo*. Nesse ciclo autossustentável, a combinação de elementos materiais e simbólicos é responsável por reduzir as possibilidades da ação política dos grupos prejudicados pelas desigualdades.

Ao refletir sobre democracia representativa, Rancière<sup>8</sup> afirma que frequentemente a existência de um sistema representativo é tida como critério crucial à democracia. Para o autor, esse sistema seria um compromisso instável, uma vez que resulta de forças contrárias por parte das demandas dos diferentes atores. Dessa forma, elenca algumas regras que, para ele, definem o mínimo necessário para um sistema representativo se declarar democrático: mandatos eleitorais curtos, não acumuláveis, não renováveis; monopólio dos representantes do povo sobre a elaboração das leis; proibição de que funcionários do Estado representem o povo; redução ao mínimo de campanhas e gastos, além do controle da ingerência das potências econômicas nos processos eleitorais.

Nesse contexto, Rancière<sup>9</sup> afirma que o que chamamos de democracia é um funcionamento estatal e governamental que é exatamente o contrário do que ele elenca como sistema democrático: eleitos eternos que acumulam ou alternam funções municipais, estaduais, federais, sendo elas legislativas ou executivas; representantes do povo maciçamente formados em certa escola de administração; ministros ou assessores de ministros realocados em empresas públicas ou semi-públicas; partidos financiados por fraudes nos contratos públicos.

Assim, a democracia se configuraria como um modelo oligopolístico, em que apenas os membros das elites políticas possuem participação efetiva na democracia

<sup>7</sup> MIGUEL, Luís Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014. p. 15-17.

<sup>8</sup> RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

<sup>9</sup> RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

representativa. Dessa forma, o papel político dos cidadãos seria limitado e até mesmo percebido como uma infração no funcionamento normal da tomada de decisão pública.

Desse modo, pode-se questionar o sistema democrático brasileiro, entendendo que existe o sistema representativo que não necessariamente estaria atrelado a um regime democrático. Sobre isso, Rancière, em entrevista a Fernández-Savater,<sup>10</sup> questiona se seria possível realmente viver em uma democracia real ou se vamos sempre viver em um regime constituído pelo domínio de oligarquias combinado a pequenos intervalos de manifestações populares. Nesse sentido, cabe discutir conflitos e desafios da participação no âmbito da democracia representativa brasileira.

## 1.2 Os desafios da participação social dentro da democracia representativa

Sobre o governo representativo e participação social, Rancière,<sup>11</sup> apoiado em análises de Benjamin Constant e Hannah Arendt, reflete que a eleição direta constitui o único e verdadeiro governo representativo e afirma que a forma revolucionária dos conselhos seria o verdadeiro poder do povo, no qual se constituiria a única elite política efetiva, a elite autosselecionada no território daqueles que se sentem felizes em se preocupar com a coisa pública.

Indo na contramão desse entendimento, Schumpeter<sup>12</sup> acredita que a democracia é uma teoria dissociada de ideais ou fins, constituindo-se apenas como um tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, que consiste na competição dos líderes, aqueles que potencialmente tomam as decisões, pelos votos do povo. Assim, para o cientista político, a democracia seria destituída de todo elemento de participação popular, sendo a participação política um papel exclusivo das lideranças, restando ao cidadão comum o único meio de participação, que seria o voto no líder.

Nesse sentido, Schumpeter<sup>13</sup> admite que esse arranjo democrático pressupõe que os cidadãos comuns são desinformados, apáticos e desinteressados, sendo até os eleitores mais instruídos caracterizados por um analfabetismo político. Nesse caso, para o autor, a incompetência política dos cidadãos comuns não consiste em um obstáculo ao funcionamento da democracia, visto que os cidadãos só decidem quem tomará decisões sobre políticas concretas em seu lugar.

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ-SAVATER, Amador. “¿No nos representan?” Discusión entre Jacques Rancière y Ernesto Laclau sobre Estado y democracia. *El diario.es*, 08 maio 2015. Disponível em: [https://www.eldiario.es/interferencias/democracia-representacion-Laclau-Ranciere\\_6\\_385721454.html](https://www.eldiario.es/interferencias/democracia-representacion-Laclau-Ranciere_6_385721454.html). Acesso em: 23 nov. 2019

<sup>11</sup> RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

<sup>12</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

<sup>13</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

Analisando essa perspectiva, entende-se que esse analfabetismo político serviria como um fator estratégico dos grupos sociais hegemônicos para distanciar a população da política e garantir sua supremacia. Questiona-se, então, se o distanciamento da população perante a vida política – deixando todas as decisões a cargo dos representantes políticos eleitos sem se indagar quais processos e interesses existem desde a candidatura, a eleição, a representação e quais projetos os representantes estão defendendo diariamente, se estão alinhados ou não com sua concepção do que é política – seria um produto dos interesses hegemônicos que dominam a política.

Percebe-se que essa tese de Schumpeter<sup>14</sup> está bastante viva no senso comum atualmente, uma vez que diversas pessoas acreditam que política não é um assunto para se discutir coletivamente, considerando como uma questão de opinião individual e defendendo que a omissão ao debate seria uma maneira de evitar conflitos.

Por outro lado, diversos representantes políticos têm uma postura que afasta as pessoas da vida política cotidiana, suprimindo a democracia e a cidadania à ação pontual do voto. Desse modo, considera-se importante refletir a quem serve essa lógica. Seria o analfabetismo político um mecanismo estratégico dos grupos socialmente hegemônicos para distanciar a população da política e garantir a continuidade de seus privilégios? Essa prática estaria relacionada apenas ao âmbito das eleições periódicas ou também a outras práticas participativas que ocorrem dentro do regime democrático e poderiam funcionar como mecanismo de manutenção do poder, a exemplo de arenas políticas formadas em virtude de atividades de tomada de decisão acerca do planejamento urbano das cidades?

De acordo com Shramm,<sup>15</sup> uma característica deliberadamente introduzida no governo representativo é a exigência de que os representantes sejam socialmente superiores àqueles que os elegeram. O governo representativo foi instituído com a plena consciência de que os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos distintos, socialmente diferentes daqueles que os elegeram. Dessa forma, entende-se que é necessário que haja formas autônomas de apresentação de um poder alternativo, especialmente quando a representação é dotada de contradições já citadas anteriormente.

Entendendo que a democracia representativa permite a perpetuação de determinados grupos no poder, é crucial a pressão política dos diversos grupos que compõem a sociedade nos espaços decisórios e no acompanhamento da política

<sup>14</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

<sup>15</sup> SHRAMM, Luana Dias. O desprezo da política eleitoral: crise da representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon. *Revista Debates*, n. 10, v. 3, p. 107-129, 2016.

nas diferentes escalas, apresentando suas demandas, elegendo prioridades, mostrando diferentes pontos de vista e necessidades.

Com o presente trabalho, entende-se que, ao manipular os espaços de participação direta da população na política e desqualificar a representação política formal, corre-se o risco de acabar por deslegitimar os momentos de participação direta ou indireta. As constantes tentativas de diminuir a participação social nos espaços políticos de tomada de decisão comprovam o propósito elitista em dar continuidade à lógica dominante que defende a manutenção de privilégios de uma minoria em detrimento da espoliação da maioria.

Como exemplo de fenômeno em que essa lógica se reverbera, têm-se os momentos de elaboração de legislação urbanística em que por lei está prevista a participação social como condicionante da legitimação do processo, mas que, na prática, se percebem desvirtuamentos em diversas escalas. No presente artigo, em que serão analisados a revisão do Plano Diretor do Recife 2018-2020 e os conflitos que permearam esse processo no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário, faz-se necessário refletir acerca do papel que o aparato judicial pode exercer nesses momentos em que a participação social é prejudicada por fatores diversos.

Nesse sentido, considera-se no presente trabalho que, quando os espaços de participação direta são manipulados e as formas de participação indireta são desacreditadas, os mecanismos judiciais se mostram à população como um meio de reivindicar ou denunciar irregularidades em diferentes esferas, inclusive no campo do planejamento urbano.

Assim, entende-se a importância de analisar a questão judicial que se impõe como uma alternativa de reivindicação da população em casos de descumprimento da lei por órgãos componentes do poder público em caso de elaboração ou revisão de legislação urbanística, tomando como exemplo o principal instrumento do ordenamento territorial das cidades, o Plano Diretor.

### **1.3 A juridicidade da participação social na revisão do Plano Diretor**

A princípio, destaca-se que o Judiciário não possui o papel de representar a população, mas lhe compete a responsabilidade de garantir a materialização do exercício pleno dos direitos fundamentais, dentre esses, o direito à cidade, que inclui a participação popular na construção e fiscalização de legislação urbanística.

Dessa maneira, por mais que não deva assumir qualquer função representativa da sociedade, o Judiciário deve fiscalizar se, nos outros poderes, a representação popular está sendo observada ou não, pois, em uma possível tensão entre os poderes do Estado e a sociedade civil, lícita é a procura do cidadão pela via judicial



como forma de ver respeitados os direitos garantidos pela Constituição Federal e por vasta legislação.

Superada essa questão, parte-se para uma análise jurídica do Plano Diretor e sua revisão.

A partir de uma perspectiva legal, por meio da leitura do art. 182 da Constituição Federal, no presente tópico acrescenta-se ao conceito de Plano Diretor o seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população.

Para Oliveira,<sup>16</sup> “a lei mais forte que deve ter o Município, ao lado da Lei Orgânica, é a lei que institui o plano diretor. Ela dirigirá os destinos do Município”.

Em pensamento semelhante, Meirelles<sup>17</sup> afirma que o Plano Diretor:

[...] é o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

Ainda sobre a importância da matéria, a mesma é reforçada tanto no texto constitucional, que define, no *caput* do art. 182, o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, como na legislação infraconstitucional, por meio do Estatuto da Cidade, que determina, no seu art. 41, a obrigatoriedade da existência de um Plano Diretor para municípios que atendam a certos requisitos, como, por exemplo, os com mais de 20.000 habitantes.

Salienta-se que a elaboração do instrumento de planejamento municipal em questão não depende apenas da vontade do Poder Executivo municipal, responsável pela execução da política urbana, nem apenas da vontade do Poder Legislativo municipal, responsável pela aprovação do Plano Diretor, em razão de tratar de uma imposição jurídica, pois é através do Plano Diretor que se atende ao comando obrigatório do legislador constituinte, isto é, a existência de uma política de desenvolvimento urbano visando atender às funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes.

Sobre a indispensabilidade de se observar a exigência da formulação de uma lei, advém do fato do Plano Diretor prever certas obrigações ou constrangimentos aos particulares. Assim, essas previsões, para se concretizarem, devem respeito ao princípio da legalidade, previsto no art. 5º da Constituição, que dispõe que ninguém será obrigado a algo senão em virtude de lei. Ainda sobre a necessidade de o Plano

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Régis F. de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 129.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely L. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 538.

Diretor ser regulado por meio da edição de uma lei, destaca-se que, em caso de inércia estatal, isto é, se determinado prefeito deixar de editar o Plano Diretor ou de revê-lo no prazo máximo de dez anos, conforme previsto no art. 52 do Estatuto da Cidade, poderá responder por improbidade administrativa.

A importância do tema também pode ser visualizada nos seus requisitos de validade, pois, para a validação de um Plano Diretor, há previsão constitucional e infraconstitucional de que os processos de elaboração e revisão precisam contar com participação da sociedade. Percebe-se como essa exigência é uma verdadeira condição de validade do processo de revisão das legislações urbanísticas, entendimento que se extrai a partir da própria essência da Carta Maior, que resguarda a participação e soberania popular ainda em seu primeiro artigo, no parágrafo único, que afirma emanar do povo todo o poder, podendo ser exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Desse modo, a gestão democrática de uma cidade não é somente garantia de uma efetivação material do processo decisório de elaboração ou revisão de Plano Diretor, mas um mecanismo de legitimação indispensável, previsto em diversos dispositivos legais.

Nesse sentido, destaca-se a relevância dada ao tema da participação pelo Estatuto da Cidade, pois, além de prever a participação social nos seus arts. 2º, II; 40, §4º, I; e 43, também dita que, conforme o inciso VI do art. 52, incorre em improbidade administrativa o prefeito que impedir ou deixar de garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Ademais, o Estatuto da Cidade garante, no seu art. 40, inciso III, que um dos requisitos mínimos do Plano Diretor é a existência de um sistema de acompanhamento e controle. Esse sistema pode ocorrer, por meio da gestão democrática, de duas formas.

A primeira, prevista no art. 43 do Estatuto da Cidade, inciso I, trata da criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Desenvolvimento Urbano. De acordo com Silva e Guimarães,<sup>18</sup> essa forma de gestão é uma das melhores formas de organização administrativa, uma vez que possibilita a participação da sociedade na gestão de políticas públicas, se configurando como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade e do poder público, podendo possuir caráter deliberativo e/ou consultivo.

Já a segunda forma, também prevista no art. 43, mas no inciso II, refere-se ao sistema de audiências, debates e consultas públicos, os quais devem ser

<sup>18</sup> SILVA, Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da; GUIMARÃES, Frederico Garcia. *O controle social na administração pública para eficácia do plano diretor*. O exercício popular. Uma visão a partir da constituição simbólica e das medidas de salvaguarda. Publicações da Escola AGU, Brasília-DF, n. 18, 2012.

promovidos pelo poder público. Esse segundo modelo garante o direito constitucional à informação, endereçado no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, bem como efetiva o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da CF.

Dessa forma, por todo o exposto, percebe-se o porquê do foco da atividade legiferante em garantir um justo processo participativo, principalmente nos processos decisórios que versem sobre Plano Diretor, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no âmbito do Poder Legislativo.

Contudo, como já demonstrado neste trabalho, nos debates públicos é notória a vulnerabilidade socioeconômica da população em geral diante dos agentes do mercado imobiliário e de interesses individuais.

Nessa perspectiva, José Afonso da Silva<sup>19</sup> considera que a atuação urbanística do poder público promove conflitos entre o interesse coletivo, que visa à ordenação adequada do espaço para melhor exercício da função social da cidade, e os interesses privados, que objetivam o lucro máximo advindo de seus lotes de terra sob uma concepção individualista da propriedade como direito absoluto. Esse jogo de interesses é permeado por relações de poder presentes na hierarquia valorativa das sociedades que são rebatidas em diversas esferas. O momento de revisão do Plano Diretor é um daqueles em que essas relações se apresentam em conflitos complexos e, muitas vezes, dicotômicos.

Nesse sentido, a partir do momento em que a produção legislativa urbanística, como a elaboração e revisão do Plano Diretor, ocorre com a predominância de interesse de determinados grupos que se encontram em posição dominante, há o fenômeno da legislação simbólica. Em outras palavras, há um déficit de concretização das normas constitucionais, visto existir, na atividade legislativa, o predomínio da função simbólica sobre a função da eficácia normativa.

Para Marcelo Neves,<sup>20</sup> a legislação simbólica destinada primordialmente à afirmação de valores sociais tem sido considerada como meio de diferenciar grupos e os respectivos valores e interesses. Para ele, a legislação simbólica se constituiria então como um caso de política simbólica por gestos de diferenciação, os quais apontam para o privilégio ou degradação de um grupo em oposição a outros dentro da sociedade.

Desse modo, o legislador assumiria uma posição em relação a determinados conflitos sociais, passando a existir o vencedor, que passaria a ser amparado pela lei e reafirmaria o seu valor social, e o vencido, que passaria a ser considerado o subcidadão, o socialmente indesejado, por não ser contemplado e alcançado pela

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. revisada e atualizada São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>20</sup> NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 34.

normatividade dessas leis. Assim, a atividade legislativa se revelaria como um objeto da classe dominante, tornando-se secundária a eficácia normativa da lei.

Além do mais, segundo aquele doutrinador, também há a legislação simbólica que funcionaria como uma legislação-álibi, ou seja, o poder público buscaria demonstrar a capacidade de ação do governo para assegurar a confiança nos sistemas jurídico e político, formulando políticas públicas desprovidas de qualquer eficácia, pois apenas se procuraria atender a uma expectativa social e fornecer uma resposta pronta e rápida de determinada insatisfação da sociedade.

No plano urbanístico, o Plano Diretor pode ser considerado como uma legislação simbólica na medida em que, por mais que aparentemente respeite todo o devido processo legislativo, não conte com a manifestação popular como fator de influência em seu processo decisório. Dessa maneira, a tomada de decisão desses processos encontra-se desvirtuada da sua finalidade, já que não visa atender ao bem-estar da população, mas apenas aos interesses dos grupos que ostentam o *status* de dominação social.

Por outro lado, considera-se o Plano Diretor como efetivo, em oposição ao simbólico, quando, além de observar o regular o processo legislativo, atende ao conteúdo mínimo exigido pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual contém, entre outros, o requisito do sistema de acompanhamento e controle da sociedade civil. Dessa forma, com a participação social por meio dos sujeitos de direito, os cidadãos são responsáveis pela formação dos seus próprios regramentos, ou seja, uma autolegislação que, com a posterior chancela do Estado, confere uma maior eficácia e legitimidade da norma, já que possuem tanto a qualidade de destinatários quanto a de autores da norma.

Portanto, por tudo que foi apresentado, percebe-se como os mecanismos de participação dentro da democracia representativa se configuram como um grande desafio no processo de elaboração e revisão de Plano Diretor, que deve ter como princípio a não satisfação de interesses particulares, mas assegurar a função social da propriedade e o bem-estar de seus habitantes, conforme prega o *caput* do art. 182 da Constituição Federal. Dentro desse contexto, sabe-se que a legislação urbanística da cidade do Recife está orientada por diversos comandos legais, em diferentes instâncias, que ampliam a cidadania política, sendo alguns deles: o art. 29, XII, do próprio texto constitucional;<sup>21</sup> o art. 144, §2º, alínea d, da Constituição

<sup>21</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2020.

do Estado de Pernambuco;<sup>22</sup> o art. 104, II, da Lei Orgânica de Recife;<sup>23</sup> bem como, ainda, o art. 7º, VII, do Plano Diretor da Cidade do Recife.<sup>24</sup>

A partir do exposto acima, propõe-se um breve rebatimento das reflexões teóricas no campo prático da arena política formada em torno da legislação urbanística. A seguir, será analisada a revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife à luz das questões abordadas acerca da democracia representativa e da participação social, com enfoque na tramitação do processo de revisão do Plano no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário.

## 2 O caso da revisão do Plano Diretor do Recife: uma arena de conflitos de poder

### 2.1 Recife: cidade desigual

Desde sua origem, Recife é símbolo de luta. Cidade em território de uma das principais capitâncias hereditárias do período colonial, carrega até hoje suas heranças da escravidão. A capital pernambucana é palco de diversos conflitos socioespaciais que possuem a terra urbana como elemento de disputa.

De acordo com Castilho,<sup>25</sup> a cidade do Recife, desde os primórdios da sua formação histórico-territorial, possui uma organização espacial muito desigual, resultado de uma lógica de organização global em que predominaram interesses voltados, sobretudo, à ampliação dos fluxos econômicos, transformando tudo em mercadoria.

Nesse sentido, tendo como prioridade o desenvolvimento econômico da cidade e a atenção à elite da época, as classes menos favorecidas viviam à própria sorte, sem políticas públicas voltadas para seu desenvolvimento e absorção efetiva dentro da sociedade. Assim, segundo essa lógica, as populações socialmente vulneráveis foram sendo violentamente expulsas das áreas que se tornavam mais valorizadas na cidade. Essa prática, considerando variações nos instrumentos de dominação, persiste até os dias atuais, promovendo que a desigualdade social seja refletida no território.

<sup>22</sup> PERNAMBUCO. *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937>. Acesso em: 17 set. 2020.

<sup>23</sup> RECIFE. *Lei Orgânica do Município do Recife*. Disponível em: [http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-organica-do-municipio-33\\_2020.pdf](http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-organica-do-municipio-33_2020.pdf). Acesso em: 17 set. 2020.

<sup>24</sup> RECIFE. *Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 19 set. 2020.

<sup>25</sup> CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Processo de produção desigual do espaço urbano: Recife – impasse permanente da coexistência de interesses da “cidade à acumulação de capital” e da “cidade à realização plena da vida humana”! *ACTA Geográfica*, Boa Vista, v. 5, n. 10, jul./dez. 2011, p. 99.

Essas relações de poder, que reverberam a lógica dominante na produção do espaço de forma a privilegiar uma minoria da população em detrimento da continuidade da espoliação da maioria, são responsáveis por ampliar conflitos e desigualdades, uma vez que se investe primordialmente nos lugares de interesse econômico, contribuindo para um processo de valorização capitalista do espaço em detrimento do que seria um processo de valorização social do espaço.

Esse contexto tem rebatimento direto na conjuntura política da cidade e, por sua vez, na produção do espaço urbano. Nesse sentido, a partir das reflexões acerca das relações de poder presentes no território recifense desde o período colonial e da discussão teórica realizada anteriormente, questiona-se a democracia representativa da cidade, uma vez que o funcionamento estatal se assemelha com as características elucidadas por Rancière<sup>26</sup> e mencionadas no primeiro tópico do trabalho como o contrário do que seria um sistema democrático.

Em Recife, percebem-se eleitos, com diversos mandatos consecutivos, exercendo funções municipais, estaduais ou federais, seja no Legislativo, seja no Executivo. A maioria dos candidatos eleitos faz parte de famílias/grupos políticos específicos e bem consolidados na cidade, restando pouco espaço para novas propostas de agenda.

É importante salientar que a política recifense é marcada pela força histórica do partido PSB. O Partido Socialista Brasileiro (PSB) é um partido forte em Pernambuco desde Miguel Arraes, importante político que fez história no estado. Eduardo Campos, neto de Arraes, se utilizou do legado político do avô e ajudou a consolidar o nome e a política do partido. Mesmo após a morte desses dois políticos, grandes nomes do partido, ainda é possível perceber como se encontra vivo e influente o PSB. Na última eleição realizada em 2016, dentre os 184 prefeitos pernambucanos eleitos, 70 eram do Partido Socialista Brasileiro, incluindo o da capital do estado. O partido também contou com cinco dos 25 deputados federais eleitos naquele momento e 11 dos 49 deputados estaduais. Em Recife, dos 39 vereadores eleitos em 2016, oito eram do PSB (número que atualmente vem sendo alterado por motivo da alternância dos vereadores entre partidos, migrando para o PSB).

Dessa forma, com a consolidação dessas práticas ao longo da história política da cidade, a população tende então a naturalizar esse processo, habituando-se com os mesmos discursos e práticas políticas conservadoras, uma vez que há poucas variações expressivas em disputa. Assim, muitos cidadãos recifenses relacionam diretamente a democracia apenas ao ato de votar, omitindo-se ou sendo afastados dos espaços políticos de tomadas de decisão.

<sup>26</sup> RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

Conseqüentemente, os representantes políticos ficam livres, muitas vezes se colocando em um lugar simbólico como possuidores de maior conhecimento que a população, como atores que sabem melhor o que as pessoas e a cidade precisam, verdadeiros entendedores das reais necessidades e das medidas que devem ser tomadas para supri-las.

Desse modo, ao assimilar e admitir esse lugar como certo, grande parte da população não participa dos processos políticos que permitem participação social ou não reivindica mais espaço nessas arenas políticas por se abster desses lugares. Dessa forma, esses sujeitos acabam por relegar totalmente seu poder de cidadão aos representantes ao acreditarem que o seu papel se exerce apenas no ato do voto durante o período eleitoral. Nesse processo, tem-se a completa falta de acompanhamento das políticas públicas da cidade e o não engajamento político da população em geral, permitindo, então, que os representantes tomem decisões que não necessariamente reflitam os verdadeiros interesses do povo.

Por outro lado, aqueles que insistem em participar dos momentos de tomada de decisão e romper com a lógica tradicional das práticas conservadoras da política recifense muitas vezes saem frustrados pelos complexos e bem consolidados acordos entre o governo local e os setores econômicos. Essas alianças são responsáveis pelo regimento do planejamento da cidade há décadas, ditando o que deve ser prioritário na agenda política. Dessa forma, os processos participativos promovidos pelo Estado são muito mais uma forma de legitimar a aprovação de projetos pré-aprovados, fruto desses acordos, do que instrumentos de democratização do planejamento municipal.

Somado a esses fatores, tem-se que, em espaços como uma revisão de Plano Diretor – que faz parte do planejamento urbano das cidades a médio prazo e cujos objetivos são muitas vezes colocados de forma abstrata por meio de linguagem bastante técnica e inacessível –, a mobilização é dificultada. Os interesses são pulverizados de forma complexa, já que um planejamento territorial possui formato, tempo e estratégias distintos, um plano com prazo de dez anos que muitas vezes não deixa claro à população todas as conseqüências que pode gerar na cidade.

Um dos fatores que contribuem para uma desmobilização no caso do Plano Diretor é o fato de se tratar de um instrumento da legislação urbanística. O descrédito nas leis por parte do povo é claro. Nesse sentido, a lei funcionaria como um refúgio para o cinismo e o imobilismo dos governantes, como maneira de afirmar estar realizando feitos pela população e pela cidade; entretanto, sabe-se que, sem vontade política, as leis não são implementadas, e a reprodução das desigualdades sociais permanece. Assim, no fundo, o direito seria apenas uma maneira de manter o *status quo* de forma a garantir a hegemonia dos grupos sociais dominantes e a continuidade da espoliação das camadas sociais populares.

É com base nessas reflexões que será realizada uma análise do processo de revisão do Plano Diretor do Recife 2018-2020 nos próximos subtópicos, evidenciando os conflitos e desafios relativos à participação social nos âmbitos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

## 2.2 A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Executivo

Desde seu início, o processo de revisão foi marcado por diversos conflitos no que diz respeito à participação social e à transparência, como aponta a advogada e mestre em Planejamento Urbano Fernanda Costa:<sup>27</sup>

[...] tem se dado em um contexto de intensa disputa e denúncias sobre a forma como a prefeitura da cidade tem conduzido o processo, em que a escolha e a contratação de um consórcio ocorreram sob sigilo e os estudos exigidos pelo Termo de Referência integrante do edital de licitação não foram apresentados integralmente, em especial aqueles que comprovavam a capacidade ou não de suporte da infraestrutura instalada e as simulações eletrônicas dos parâmetros urbanísticos propostos. A metodologia e o cronograma de execução também foram sumariamente desconsiderados. O processo de contratação do consórcio, formado por duas empresas de São Paulo, para revisão e elaboração de um conjunto normativo de legislação urbanística - Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Regulamentação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir e transferência do Direito de Construir - durou mais de 36 meses, porém todo o processo de revisão do Plano Diretor do Recife ocorreu em apenas seis meses, apesar de o edital determinar que o mesmo deveria ocorrer no prazo de 13 meses. Vale registrar que nesse período de seis meses ocorreu a Copa do Mundo de futebol, festas juninas e um dos processos eleitorais mais disputados da última década, com eleições para presidente da República, dois senadores, deputado federal, governador de estado e deputado estadual. Vale registrar ainda que a revisão do Plano Diretor (PD) se deu apartada do restante dos instrumentos normativos contratados, mesmo que o Termo de Referência estabelecesse o contrário. Tudo em uma clara estratégia de desmobilizar a participação e o controle social, e de viabilizar o “esquartejamento” das discussões e regramentos, além do envio de regulações e competência do Plano Diretor para instrumentos normativos de menor hierarquia e que são mais facilmente alterados.

<sup>27</sup> COSTA, Fernanda Carolina. Plano diretor ou plano de negócios? *Revista de debates da FASE*. Proposta. 2019, ano 42, n. 129. Edição direito à cidade. p. 69. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/edicao-129-dezembro-2019/>. Acesso em: 06 mar. 2020.



Assim, entende-se que, com a elaboração do Plano em curso, desdobraram-se diferentes posicionamentos dos atores sociais frente ao processo. O poder público defende que a divulgação das atividades foi eficiente, sendo propagada por diversos meios, e a participação ocorreu de forma efetiva, contando com diferentes segmentos da sociedade através de amplos canais de participação. Representantes do setor imobiliário ratificam esse posicionamento do poder público, defendendo que houve efetividade da participação social ao longo da elaboração do Plano. No entanto, outros segmentos sociais, como ONGs e outros grupos da sociedade civil organizada, denunciam a falta de participação no processo e atropelo em relação ao tempo das atividades realizadas, comprometendo o resultado final da proposta.

Esses segmentos que reivindicam maior participação no processo de revisão e denunciam seu atropelo estão embasados pelo Termo de Referência da proposta licitatória, que, como mencionado acima, no trecho do texto de Fernanda Costa,<sup>28</sup> considerava que seriam dedicados 13 meses para o processo de elaboração com atividades participativas. No entanto, a prefeitura propôs reduzir essa etapa para apenas quatro meses. Depois de reivindicações por parte da sociedade, conseguiu-se o tempo de seis meses, menos da metade do tempo indicado no edital.

Contudo, em meio a diversos conflitos, o processo continuou em curso. A revisão do Plano foi organizada para acontecer em duas etapas: uma a tramitar em âmbito Executivo, e outra, no Legislativo.

O processo de revisão no Executivo é o momento em que o poder público deve, por lei, abrir o processo para a participação social, convidando a comunidade a interagir no planejamento urbano da cidade. Na revisão do Plano Diretor em análise, essa tramitação foi realizada no ano de 2018, de maio a dezembro, contando com algumas atividades realizadas em sete momentos ao longo de seis meses: escutas públicas por Região Político-Administrativa (RPA), oficinas temáticas, audiência pública para apresentação de diagnóstico propositivo, audiências públicas devolutivas, oficinas por segmento, capacitação de delegadas e delegados para a conferência do Plano Diretor e conferência do Plano Diretor.

A maioria dessas atividades teve caráter consultivo ou informativo, ficando as deliberações a cargo do Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GTPOT), grupo responsável pela organização institucional dessas atividades. Dentre titulares e suplentes, o GTPOT é formado por 20 integrantes, sendo 11 integrantes do poder público, dois do setor imobiliário, dois de órgão/conselho de profissionais, um representante de ONG, um representante de grupo da sociedade civil organizada e três integrantes de movimento popular. Vale ressaltar que a

<sup>28</sup> COSTA, Fernanda Carolina. Plano diretor ou plano de negócios? *Revista de debates da FASE*. Proposta. 2019, ano 42, n. 129. Edição direito à cidade. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/edicao-129-dezembro-2019/>. Acesso em: 06 mar. 2020.

maioria dos integrantes advém do poder público, ficando evidente qual segmento estaria comandando o processo e o pouco ou quase nulo poder dos segmentos populares nessa proporção.

Nesse contexto, em que o GTPOT se configura como entidade com diversidade de representação formalmente, mas como instância da prefeitura na prática, cabe elucidar os segmentos mais ativos no debate do Plano e nas reivindicações por maior participação e transparência no processo. Nesse sentido, duas entidades mostram maior articulação: o Plano de Regularização das Áreas de Interesse Social (PREZEIS) e a Articulação Recife de Luta (ARL).

O PREZEIS é um sistema-programa que combina um conjunto de mecanismos para regular, urbanizar e regularizar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – instrumento criado em Recife na década de 1980, servindo de exemplo para diversas cidades que posteriormente reproduziram o modelo – a partir de uma estrutura de planejamento e gestão participativos. Essa estrutura é composta por representantes das comunidades em interlocução com o poder público municipal, além de ONGs, entidades populares-comunitárias e universidades. O PREZEIS já contou com maior força política e autonomia na época da luta pela Reforma Urbana em Recife. No entanto, atualmente, o PREZEIS está ligado à prefeitura da cidade, perdendo fortemente sua autonomia, não possuindo tanto peso nas arenas de tomada de decisão acerca do planejamento urbano da cidade, apesar de ser o movimento popular de maior representatividade nesses espaços.

A Articulação Recife de Luta é um grupo formado por vários segmentos sociais e frentes de luta urbana, como o PREZEIS, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Movimento de Luta Popular Comunitária (MLPC), Instituto de Arquitetos do Brasil – departamento Pernambuco (IAB PE), grupo Direitos Urbanos (DU), entre outros. Esse grupo foi constituído em função da atual revisão do Plano Diretor da cidade, na busca por representatividade, defendendo a participação popular efetiva e transparência no processo.

O PREZEIS possui um caráter histórico de luta de base, reivindicando moradia como um direito e espaço público de qualidade para a população socialmente vulnerável da cidade do Recife. A ARL é um grupo recente formado majoritariamente por militantes da questão urbana advindos da classe média recifense. No momento da revisão do Plano Diretor, esses dois grupos se impuseram em diferentes momentos, utilizando-se de mecanismos diversos, por vezes de forma integrada e complementar. A vivência cotidiana de habitar as comunidades de baixa renda permitia reivindicações práticas e reais, enquanto especialistas de diversas áreas contribuíam com a formalização do processo de reivindicação e mediação acerca das questões mais técnicas que a legislação urbanística envolve.

Entretanto, essas reivindicações não foram levadas em conta pelo poder público ao longo do processo de revisão do Plano; em muitas oportunidades, as organizações da sociedade civil tiveram suas demandas ignoradas ou silenciadas. Dessa forma, com o processo correndo em meio a vários conflitos, diversas ações de caráter judicial foram tomadas por integrantes de ONGs e outros segmentos sociais, de forma a denunciar ao Ministério Público de Pernambuco (MPPE) a falta de participação afetiva e atropelo do processo.

O MPPE emitiu algumas recomendações, em diversos momentos do processo, visando ao cancelamento das atividades e retomada da elaboração do Plano a partir do início com o objetivo de garantir de fato a participação da sociedade. Mesmo assim, a prefeitura ignorou as recomendações e reivindicações, dando continuidade à revisão.

Após essa etapa da tramitação do Executivo, o Projeto de Lei nº 28/2018 – aprovado na Conferência da Cidade sob protesto de segmentos sociais que denunciavam a falta de participação social – foi encaminhado para a Câmara de Vereadores para, então, seguir com os trâmites necessários no âmbito Legislativo.

### **2.3 A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Legislativo**

Na Câmara Municipal, a tramitação contou com: seis audiências públicas temáticas para debate com a população; período de recebimento de propostas de emenda ao projeto de lei entregue pelo Executivo; e momento de análise e votação das emendas recebidas por parte dos vereadores que compõem a Comissão Especial do Plano Diretor.

No presente momento de escrita deste artigo, em que o projeto de lei se encontra na Câmara Municipal do Recife para ser apreciada pela Comissão, criada para lidar com a revisão do Plano Diretor, percebe-se uma culminância dos diversos fenômenos debatidos ao longo do trabalho.

Em relação à participação social, nas seis audiências públicas ocorridas no início do ano de 2019, percebeu-se a mínima participação direta dos atores presentes, contando com pouco espaço para fala e exposição de seus argumentos e colocações. Inicialmente, expositores convidados e vereadores integrantes da Comissão apresentavam brevemente o tema a ser tratado de forma superficial e, muitas vezes, por meio de linguagem tecnicista. Posteriormente, abria-se espaço para os presentes no auditório realizarem suas falas, que eram registradas, mas não havia nenhuma garantia de que seriam realmente consideradas no processo ou apenas estariam na relatoria para documentação da Comissão.

Essa participação, então, constaria apenas como uma questão formal, um processo com vistas a legitimar as decisões já tomadas pelo poder público e

maquiar o que seria um processo informativo, e não deliberativo. Tudo isso foi percebido gradativamente pelos presentes, refletindo-se em sua participação menos expressiva – ou sua ausência – na audiência seguinte.

Diante desse fato, após esse momento das audiências, percebeu-se grande interface da sociedade civil com os representantes políticos. Interpreta-se aqui esse momento como um reflexo do descrédito na participação direta, tentada ao longo do processo de tramitação no âmbito do Poder Executivo, mas entendida como insatisfatória e ineficiente. A busca pelos vereadores seria uma alternativa para participação e reivindicação de demandas pela via representativa.

A comunicação foi realizada de diversas formas. A Comissão Especial do Plano Diretor disponibilizou um *e-mail* para que a sociedade civil encaminhasse suas propostas de emendas. Entretanto, sabe-se que a linguagem exigida para esse tipo de documento é constituída por normativas não dominadas pela maior parte da população, fato que demonstra minimamente a desigualdade no tocante à participação, discutida anteriormente.

Dessa forma, representantes de movimentos populares buscaram auxílio em grupos como a ARL, com vistas a formalizar suas reivindicações e deixá-las dentro dos parâmetros normativos formais. Além dessa interação, outros integrantes da sociedade civil buscaram aporte nos vereadores para fazer valer suas reivindicações. Ao final do prazo estabelecido, mais de 530 propostas de emendas foram recebidas pela Comissão para serem analisadas e votadas. No momento de escrita do presente artigo, algumas das emendas já foram analisadas e votadas, sendo essas votações permeadas de conflitos, uma vez que diversos parâmetros foram alterados, favorecendo os interesses do mercado imobiliário em detrimento das garantias de direito à moradia e direito à cidade que algumas normativas previam na proposta anterior.

Dessa forma, integrantes da sociedade civil entenderam que recorrer a mecanismos judiciários poderia se mostrar como uma alternativa possível para fazer valer suas demandas e reivindicações. Assim, além das recomendações do MPPE movidas quando o processo de revisão se encontrava no âmbito do Poder Executivo, no momento em que o projeto de lei passou ao Legislativo, algumas medidas foram tomadas no âmbito do Judiciário.

## 2.4 A revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Poder Judiciário

Diante do debate realizado acerca de todo o arcabouço legislativo que impõe a participação social como condição de validade do processo de elaboração e revisão de Planos Diretores, e as análises sobre o descumprimento de várias delas por

parte da Prefeitura da Cidade do Recife, o MPPE tomou certas medidas, como a expedição de três recomendações e duas ações civis públicas.

A primeira, Recomendação Conjunta nº 01/2018-20.ªPJHU/35.ªPJHU,<sup>29</sup> endereçada para o Prefeito, contextualizou a atuação do MPPE, que se deu a partir da provocação das entidades integrantes da ARL, as quais alegaram que o Executivo Municipal vinha obstruindo a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor do Recife e do Plano de Ordenamento Territorial (POT). Além disso, relatou-se ainda um calendário inviável das reuniões, que prejudicaria a participação social, desconsiderando em sua inteireza o conjunto de propostas feito pela representação da sociedade civil, sobre o processo participativo. Desse modo, o MPPE recomendou a anulação de etapas que não contiveram a adequada participação social e que fosse definida uma agenda compatível com os representantes da sociedade civil. Tal recomendação não foi acatada pela prefeitura.

A segunda, Recomendação Conjunta nº 01/2019-20ª/35ª PJDC, <sup>30</sup> e a terceira, Recomendação Conjunta nº 02/2019-20ª/35ª PJDC, <sup>31</sup> possuíam igual conteúdo, diferindo apenas nos seus destinatários, sendo a primeira para o prefeito, e a segunda para o presidente da Câmara de Vereadores. Essas recomendações relataram que o MPPE constatou possíveis prejuízos à participação social no processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife. Assim, após diversas considerações sobre o cronograma de execução constante do Termo de Referência do já citado contrato e do Plano de Ordenamento Territorial do Recife (POT), o MPPE recomendou ao prefeito que procedesse o pedido de devolução do projeto de lei de revisão do Plano Diretor à Câmara dos Vereadores a fim de que fosse dado cumprimento ao cronograma de execução do POT. Já a recomendação dirigida à Câmara dos Vereadores solicitou a suspensão da tramitação do projeto de lei no âmbito do Poder Legislativo. Contudo, nenhuma das recomendações foi seguida.

Desse modo, não restou outra alternativa ao MPPE senão procurar a via judicial. Logo, foi ajuizada, na data 13 de julho de 2018, a ação civil pública (ACP) de número 0033691-41.2018.8.17.2001<sup>32</sup> em face do município do Recife, possuindo como objeto, em síntese, a declaração de nulidade dos atos de revisão do Plano Diretor a partir da reunião do GTPOT do dia 24 de maio de 2018; a retomada do processo de

<sup>29</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2018-20ªPJHU/35ªPJHU*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 30 de maio de 2018.

<sup>30</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2019-20ª/35ª PJDC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 01 de abril de 2019.

<sup>31</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 02/2019-20ª/35ª PJDC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 17 de abril de 2019.

<sup>32</sup> RECIFE. TJPE. Processo nº 0033691-41.2018.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andreilino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 13.07.2018.

revisão do mencionado Plano, de forma a garantir uma efetiva participação popular; bem como a elaboração de um cronograma de prazo mais extenso. O presente processo encontra-se em tramitação na 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital, tendo, até o momento, como ponto mais relevante a decisão de indeferimento do pedido de tutela provisória. Segundo o órgão jurisdicional competente, a negativa se deu em razão da ausência de prejuízo de participação popular no Plano Diretor, bem como pela genérica indicação das ofensas à legislação que rege o instrumento.

Em seguida, no dia 30 de maio de 2019, foi ajuizada uma nova ação civil pública, sob o número 0026247-20.2019.8.17.2001,<sup>33</sup> distribuída na 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital e, com a declaração de incompetência daquele juízo, redistribuída para o juiz prevento da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. A presente ação civil pública, ajuizada contra o município do Recife e da Câmara Municipal do Recife, teve como pedido, em resumo, a obtenção de provimento jurisdicional para que os requisitos legais exigidos para a validação do processo revisional sejam integralmente atendidos, isto é, que o processo de revisão do Plano Diretor do Recife ocorra com a efetiva participação popular. Essa ação civil pública, ajuizada pelas 20ª e 35ª Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, que conta com diversas alegações, teve como principais linhas argumentativas a mitigação da participação popular e o impraticável cronograma estabelecido das audiências públicas durante o processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

Dessa maneira, nesses principais pontos, o MPPE demonstrou a violação da participação da sociedade civil em virtude da metodologia e cronograma empregados, considerando que as fases do processo de revisão ocorreram no curto período de três meses e 17 dias. Nesse sentido, apontou que, conforme o Órgão Ministerial, outros municípios, como Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, ambos com menos de cem mil habitantes, levaram um período de 13 meses para executarem as mesmas etapas. Logo, o MPPE considerou desproporcional e desarrazoada o prazo de apenas 107 dias para a realização das compreendidas etapas, ou seja, tempo impraticável para garantir o debate público, dado que o município do Recife possui mais de 1,6 milhão de habitantes, como também por considerar outras diversas complexidades da cidade que é a capital do estado de Pernambuco.

Por fim, o Ministério Público, no processo da Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001,<sup>34</sup> apontou as possíveis consequências sociais das apresentadas

<sup>33</sup> RECIFE. TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andrelino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.

<sup>34</sup> RECIFE. TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andrelino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.

violações, afirmando que não seria o caso de meras irregularidades, pois a população do município de Recife, além dos custos financeiros dos trâmites administrativos do processo licitatório e, ainda, da contratação das empresas de consultoria, é quem suportará todos os infortúnios decorrentes de uma lei que carece de embasamento técnico que aponte de maneira científica possíveis alternativas e quais as mais recomendadas para a realidade da população para os próximos dez anos.

Em sua contestação, o município de Recife, no mesmo processo de nº 0026247-20.2019.8.17.2001,<sup>35</sup> alegou que o processo de revisão do Plano Diretor em nenhum momento desrespeitou a exigência da participação social, uma vez que, segundo o ente federativo, existiram mais de 30 eventos com participação popular, que contaram com a participação de 6.991 pessoas, sendo 5.288 pessoas participando de forma presencial e 1.703 participando virtualmente. Desses eventos, a prefeitura afirma que teve como resultado um total de 16.490 contribuições, sendo 4.476 contribuições realizadas presencialmente, e outras 12.014 contribuições virtuais.

Contudo, ao analisar esses dados, percebe-se que o Executivo municipal não conseguiu mobilizar de maneira significativa a população recifense para participar de forma presencial dos eventos ocorridos, já que, de uma população de 1,6 milhão de habitantes, apenas 5.288 pessoas compareceram, ou seja, somente cerca de 0,3% da população. Como consequência disso, tem-se que a maior parte das contribuições se deu através da esfera virtual. Logo, enxerga-se como restou prejudicado o processo participativo, uma vez que o ambiente virtual não oferece a participação de qualidade nos debates como no presencial, além de limitar ou, até mesmo, não existir o aprofundamento na troca de vivências e experiências da população. Assim, as contribuições acabam por serem feitas muito mais no nível individual do que no coletivo.

Além dessa problemática, tem-se a questão da desigualdade de acesso aos recursos necessários para uma participação virtual efetiva. Segundo pesquisa feita em 2019 pela TIC Domicílios,<sup>36</sup> um em cada quatro brasileiros não tem acesso à internet e, fazendo-se um recorte de classe, tem-se que o nível de acesso foi de 61% entre os que ganham menos de um salário mínimo, 86% entre os que recebem de três a cinco salários mínimos e 94% entre os usuários com remuneração acima de 10 salários mínimos. Além disso, a qualidade da internet também agrava o

<sup>35</sup> RECIFE. TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andreilino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.

<sup>36</sup> CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *TIC Domicílios 2019 – Principais Resultados*. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf). Acesso em: 22 set. 2020.

desequilíbrio do recorte por renda, uma vez que, dos cidadãos das classes D e E já conectados, 85% utilizam a internet só pelo celular e com pacotes limitados.

Assim, é evidente a disparidade socioeconômica ocorrida na participação virtual, já que existe uma porcentagem considerável da população brasileira que sequer tem acesso à internet, e, quando os economicamente desfavorecidos a possuem, é considerada de baixa qualidade, prejudicando a participação e o acompanhamento de todo o processo de revisão do Plano Diretor por meio virtual.

Em síntese, esses principais pontos demonstram o descaso do Executivo municipal em garantir a intervenção popular direta, em razão de, por exemplo, não ter existido um evento de lançamento para a população, mas tão somente uma propaganda de televisão com 30 segundos de duração; conferindo a todo o processo de revisão do Plano Diretor, na fase em que tramitou no Poder Executivo, um prazo de apenas cinco meses; priorizando a participação digital em detrimento das audiências públicas, visto que, no âmbito do Poder Executivo, ocorreu apenas uma audiência pública. Além disso, todas as atividades de participação possuíam caráter consultivo ou informativo, ficando a cargo do Conselho da Cidade, do GTPOT e da Conferência da Cidade o poder de tomadas de decisão. Ressalta-se ainda que essas três instâncias não promovem a participação direta da população recifense, já que nelas não há a participação direta dos cidadãos, sendo necessário que sejam eleitos representantes da sociedade civil para compor esses arranjos, além do poder público ter maioria assegurada na ocupação de cadeiras de representação nessas instâncias.

Como efeito disso, depara-se com o comprometimento da substancialidade da efetividade material do processo participativo da revisão do Plano Diretor de Recife, uma vez que há, nos diversos segmentos sociais, uma distorção distributiva de poder e de oportunidade para influenciar o processo normativo, situação essa ocasionada pelo capital econômico de cada segmento social, combinado aos poderes desiguais que cada um dos grupos de atores sociais em questão possui para interferir nos processos de tomada de decisão.

Vale ressaltar que, além da ação civil pública, a Constituição garante outras ações judiciais, como a ação popular, considerada um dos melhores remédios constitucionais, que se encontra ao alcance de qualquer cidadão e que tem como um dos seus objetivos, na seara urbanística, a prestação jurisdicional que garanta a intervenção direta da população nos processos de elaboração e revisão de Plano Diretor.

Assim, a ação popular, com previsão no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e regulamentada no plano infraconstitucional pela Lei nº 4.717/1965,<sup>37</sup> é o remédio

<sup>37</sup> BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 out. 2020.



constitucional que, por excelência, assegura o exercício da cidadania política no papel da tutela da legalidade urbanística, isto é, oferece ao cidadão a garantia de acesso à justiça para que se busque a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Assim, a ação popular se configura como um instrumento lícito para que os interessados recorram à justiça para garantir o direito à cidade. Exemplo disso é a Arguição de Inconstitucionalidade nº 0036711-43.2019.8.26.0000,<sup>38</sup> que, tirada dos autos de uma ação popular, reconheceu que uma lei não pode alterar o Plano Diretor do município sem ter antes um grande debate com a sociedade civil.

Por fim, cabe discorrer sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas urbanas. Quando se trata da atuação do Poder Judiciário na defesa da ordem jurídica-urbanística, o tema ganha grande importância, já que foi a Constituição Federal de 1988 que inaugurou a questão urbana na história constitucional brasileira. Apesar do texto constitucional prever somente dois dispositivos (arts. 182 e 183) sobre a política de desenvolvimento urbano, deve-se ater que eles, bem como o Estatuto da Cidade, responsável pela regulamentação desses dispositivos, não são dirigidos apenas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, cabendo também ao Poder Judiciário observá-los para que se garantam a supremacia e a defesa da ordem constitucional.

Desse modo, constatada a omissão do agente público em garantir a participação social efetiva nos processos legislativos urbanísticos, os quais são revestidos como requisitos indispensáveis, lícita é a procura da vida judicial pelos administrados – ou outros legitimados – para impugnar ato normativo que afronta os seus direitos fundamentais.

Destaca-se ainda que não se trata de uma politização da justiça ou uma atuação indevida do Poder Judiciário em ofensa ao princípio da separação de poderes, mas uma atuação pautada na legalidade, uma vez que são fartas as previsões legais em diferentes diplomas normativos que versam sobre a exigência da participação social na elaboração e revisão de políticas públicas urbanas.

## 2.5 A revisão em curso e o atual contexto de pandemia: desigualdades em evidência

Entende-se a necessidade de localizar a pesquisa no atual contexto mundial, em que a saúde da população se encontra em risco e as desigualdades sociais são acentuadas de forma gritante. O atual contexto de pandemia que estamos vivendo

<sup>38</sup> SÃO PAULO. TJSP. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível de nº 0036711-43.2019.8.26.0000. Ricardo Amin Abrahão Nacle, Município de Campos do Jordão. Relator: João Carlos Saletti. Data do julgamento: 16.09.2019.

devido à disseminação mundial da COVID-19 vem evidenciando as desigualdades brasileiras em uma realidade em que uma minoria da população possui o privilégio de se proteger adequadamente do vírus, e uma maioria, a parcela socialmente vulnerável, não possui escolha e precisa se arriscar diariamente.

Em uma situação de calamidade da saúde pública nacional em que, no momento de escrita deste trabalho, o país contabiliza 4.732.309 casos confirmados e 141.741 mortes<sup>39</sup> devido ao novo coronavírus, faz-se necessário considerar os efeitos dessa conjuntura na análise do processo em questão.

No início de 2020, diversos municípios se encontravam em momento de revisão de Plano Diretor. Entretanto, cada um deles decidiu por lidar de forma diferente com a atual conjuntura a partir da etapa do processo em que se encontrava e das decisões políticas que se estabeleciam.

Ressalta-se que uma das medidas de prevenção no combate à pandemia é o distanciamento social, que consiste em restringir aglomerações e o próprio convívio social. Dessa forma, considerando o atual contexto em que estamos há mais de seis meses aprendendo a lidar com essa nova realidade, é necessário refletir sobre os impactos que se colocam dentro dos diversos âmbitos que compõem a sociedade, inclusive no planejamento urbano.

As medidas de isolamento social prejudicaram fortemente as atividades de participação social, já que se tornou impossível a realização de audiências públicas ou o uso de outros instrumentos que consistam em encontros públicos. Assim, determinados municípios em situações equivalentes relativas ao processo de revisão de Plano Diretor tiveram diferentes posturas.

A prefeitura da cidade de Fortaleza, por exemplo, teve o processo de revisão de seu Plano Diretor suspenso por conta das medidas de segurança tomadas em diferentes esferas, inclusive em relação às ações do planejamento urbano. O Núcleo Gestor do processo de revisão, criado com vistas a administrar as atividades a serem realizadas, decidiu por suspender inicialmente a revisão do Plano por conta da pandemia. Pouco depois, o Decreto Municipal nº 14.611/2020,<sup>40</sup> que teve como objetivo estabelecer as medidas de contenção da COVID-19 na cidade, contemplou a suspensão das atividades de participação social na revisão do Plano Diretor. Em seguida, em 13 de julho de 2020, o Ministério Público do Ceará expediu recomendação para que fossem suspensas aquelas atividades de forma definitiva até a superação da pandemia, sendo de pronto acatada pelo Núcleo Gestor.

<sup>39</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Dados Covid-19 até o dia 27 de setembro de 2020*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 28 set. 2020.

<sup>40</sup> FORTALEZA. *Decreto nº 14.611, de 17 de março de 2020*. Aprova medidas emergenciais para enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/legislacao/5568554/decreto-14611-2020/>. Acesso em: 09 out. 2020.

Além de medidas locais como a exemplificada acima, foram propostos o Projeto de Lei nº 1.601/2020,<sup>41</sup> que consiste em uma adequação legislativa visando a uma dilação do prazo estipulado para conclusão do procedimento de revisão dos planos diretores em revisão em todo o país, e a excludente para configuração de improbidade em casos nos quais a conjuntura fática impeça a concretização da diretriz de gestão democrática da cidade e o princípio da participação social.

Já em Recife, algumas medidas para contenção da pandemia foram tomadas, como o isolamento social desde março de 2020, além de um período de *lockdown*. Entretanto, como comentado, as desigualdades sociais se mostraram latentes e os números assustam. Desse modo, até o dia 27 de setembro de 2020, a cidade contabilizou 34.195 casos confirmados e 2.385 mortes de acordo com o Boletim Epidemiológico do Novo Coronavírus emitido pela Secretaria de Saúde da Prefeitura do Recife.<sup>42</sup>

Com o processo em tramitação na Câmara Municipal, sob responsabilidade dos vereadores integrantes da Comissão Especial do Plano Diretor, que tiveram as propostas de emendas recebidas para analisar e votar, o processo não foi paralisado. As reuniões da Comissão se deram por meio de encontros virtuais fechados, nos quais as propostas de emendas foram analisadas e agrupadas pelo zoneamento territorial considerado no Projeto de Lei nº 28/2018.

Para as votações, que já estavam acontecendo de forma presencial antes da pandemia, foi pensado na realização de encontros virtuais abertos, utilizando a plataforma YouTube. Apenas uma reunião seguindo essa dinâmica foi realizada até o presente momento,<sup>43</sup> em que foram votadas emendas relativas às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

ZEIS é um instrumento histórico criado em Recife como forma a minimizar as desigualdades sociais presentes no território, assegurando as moradias da população socialmente vulnerável e protegendo seus moradores do despejo e relocação para áreas periféricas a partir das ações predatórias do mercado imobiliário em seu processo de reprodução do espaço urbano. Essa é uma das zonas mais conflituosas em relação aos interesses que se colocam, e a especulação imobiliária tenta a todo custo flexibilizar seus parâmetros.

<sup>41</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 1601/2020*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para autorizar a suspensão do prazo de revisão do plano diretor em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090071&ts=1595600188664&disposition=inline>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>42</sup> RECIFE. Secretaria de Saúde. *Boletim Epidemiológico da COVID-19 no Recife*. Disponível em: [http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/27.09\\_-\\_boletim\\_informativo\\_sesau\\_-\\_covid.pdf](http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/27.09_-_boletim_informativo_sesau_-_covid.pdf). Acesso em: 28 set. 2020.

<sup>43</sup> TV WEB CM RECIFE. *Reunião da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor do Recife realizada no dia 15 de julho de 2020*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lcSMLwWLcdI>. Acesso em: 18 set. 2020.

Assim, considera-se que dar continuidade às votações das propostas de emendas no atual contexto de pandemia por meio virtual, sem possibilitar uma maior participação da população, enquanto processos judiciais estão em tramitação, é uma atitude estratégica com vistas a privilegiar as forças hegemônicas que têm dominado a produção do espaço urbano em Recife.

Prova disso são as emendas aprovadas, que flexibilizam os parâmetros urbanísticos dessa Zona Especial histórica da cidade do Recife, permitindo a entrada do mercado imobiliário em seu território e a possível valorização de algumas áreas, podendo resultar na expulsão de moradores que construíram sua vida e relações naquela parcela do espaço urbano.

Essa reunião virtual teve uma aceitação bastante ruim por diversos setores sociais da cidade, sendo criticada e tendo partes gravadas divulgadas pela população de forma a evidenciar os vereadores que estavam votando “contra o povo”. Como estamos em ano de eleição, essas questões pesam e, mesmo não saindo um posicionamento oficial, as reuniões foram suspensas na prática.

## Considerações finais

A atual conjuntura política do país torna bastante críticas as reflexões acerca da participação social em instâncias formais da política representativa, uma vez que o Decreto nº 9.759, de abril de 2019,<sup>44</sup> extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para entidades colegiadas da administração pública federal. Nesse decreto, o entendimento de colegiados se dá por: conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas, entre outras denominações. Assim, com cada vez mais dificuldades legais quanto à promoção da democratização dos espaços políticos, a conjuntura atual é crítica para a participação popular no planejamento das cidades brasileiras, uma vez que o governo federal não incentiva essas práticas, pelo contrário, ameaça ou prevê a extinção das existentes.

Nesse sentido, reforça-se que essas ameaças acabam por ganhar contorno reais, na medida em que o governo federal, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020<sup>45</sup> (PEC da Reforma Administrativa), propõe a mudança do texto constitucional para que o presidente da República possua a prerrogativa de extinguir órgãos públicos, autarquias e fundações federais por meio de decreto, sem

<sup>44</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>45</sup> BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição de nº 32/2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020). Acesso em: 09 out. 2020.

a necessidade de elaboração de um projeto de lei e sua aprovação pelo Congresso Nacional, como ocorre pelas regras atuais.

Dessa forma, mesmo diante de um regime democrático, percebem-se diferentes conflitos recorrentes no planejamento urbano das cidades. Entendendo as arenas políticas formadas para tomada de decisão como espaços complexos – em que interesses distintos, advindos de diferentes grupos sociais e políticos, interagem de forma a resultar simbolicamente em uma hierarquização –, tem-se uma participação social comprometida.

As pessoas não possuem o mesmo conhecimento técnico necessário para participar efetivamente desses espaços e reivindicar suas necessidades e desejos acerca do projeto de cidade que defendem. A participação acontece de forma seletiva, ficando evidente quem participa e quem é de fato ouvido, bem como ficam evidentes os grupos sociais que são convidados apenas para legitimar processos participativos que são previstos em lei, leis essas que apenas citam a participação e não a qualificam, deixando brechas para interpretação e forma de implementação ao gosto dos governantes. Assim, a participação aqui entendida como atuação efetiva em processos de tomada de decisão acaba sendo deturpada para a presença da população nesses processos como expectadores de um grande teatro em que as decisões foram previamente acordadas e o processo participativo é encenado como forma de legitimar a pantomima.

Ademais, uma vez configurada a deturpação da participação social no processo de tomada de decisão, tem-se a elaboração de leis de natureza meramente simbólica, já que apenas visam confirmar valores sociais e satisfazer os interesses das classes dominantes, bem como procurar legitimar o processo formal a partir de uma participação que procure somente atender aos anseios da população de se enxergar como sujeitos de direito que possuem a oportunidade e o poder transformador de moldar a sociedade conforme suas necessidades sem, contudo, conferir condições de efetivação dessa participação. Como efeito, resulta-se na edição de leis que agravam, ainda mais, a gestão democrática, visto que passará a ser regulada também por essa nova lei, desprovida de qualquer eficácia.

Nesse sentido, a partir do presente trabalho foi possível entender os complexos mecanismos da participação na democracia representativa em uma arena política formada para revisão de um importante instrumento da legislação urbanística local, que é o Plano Diretor.

Foi possível perceber que a participação social no processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife não se deu de maneira efetiva nos momentos de debate e de como a população percebeu a possibilidade de conseguir se fazer ouvir a partir do intermédio dos representantes de grupos da sociedade civil organizada

e de determinados legisladores, mandando suas propostas de emenda ao projeto de lei que foi para a Câmara Municipal.

Além disso, percebeu-se que o Poder Judiciário se mostrou como uma alternativa para que a população se fizesse ser escutada, reivindicando participação efetiva e denunciando as irregularidades do processo por meio de mecanismos legais de garantia da participação social em momentos de tomada de decisão referentes à elaboração ou revisão de legislação urbanística.

Desse modo, as análises promoveram reflexão acerca da relação entre os diversos atores sociais com seus representantes políticos, seja em uma microescala no tocante aos grupos e movimentos sociais, seja em uma escala maior, em relação a esses indivíduos/grupos/movimentos com os vereadores da cidade.

O jogo de interesses e a complexa briga por poder dentro das instâncias representativas, como a Câmara Municipal, foram percebidos no direcionamento de diferentes grupos sociais para determinados vereadores, de maneira a levar demandas em forma de emendas a partir de articulações internas, mostrando a importância da representação e do alinhamento político nessa esfera.

Além disso, o fato de haver uma Comissão Especial composta por sete vereadores em que, em diversos momentos, apenas um votava a favor dos interesses dos grupos populares enquanto os outros, na maioria das vezes, tinham voto coincidente a favor dos ideais do setor econômico demonstra a forma dos interesses hegemônicos e a força da representatividade das classes dominantes dentro do Poder Legislativo.

Com isso, recorrer ao Poder Judiciário se mostrou como uma medida possível para os demais segmentos sociais, que não fazem parte do setor econômico, se fazerem escutar. Nesse sentido, uma questão importante de ser mencionada é a força da reverberação da conjuntura política nacional nesses espaços. Ao ser denunciada sobre a falta de legitimidade do processo participativo ao Ministério Público de Pernambuco (MMPE), a prefeitura respondeu com o não acatamento da recomendação, justificando que, diante do contexto nacional de retrocessos acerca da temática, esse seria um momento único de participação suficiente à democracia vigente, afirmando, então, que os recifenses deveriam se sentir privilegiados, diante dos outros brasileiros, por estarem participando, mesmo que naquelas condições, da política da cidade.

Contudo, as ações civis públicas continuam em tramitação nas vias judiciais, podendo reverter essa situação e promover a retomada do processo ao início, de forma a garantir a efetividade da participação social, como reivindicado por diversos segmentos sociais ao longo de todas as atividades realizadas em função da revisão do Plano Diretor.

Todas essas questões levantadas e analisadas demonstram como uma participação social, em momentos de tomada de decisão em relação ao planejamento urbano dentro do contexto de democracia representativa, é bastante complexa, estando relacionada a diversos fatores, como a vontade política e as relações de poder que se impõem no território.

No caso de Recife, são latentes o descrédito da massa da população na participação direta em espaços decisórios do planejamento urbano e a frustração quando buscam participar e não são ouvidos de fato. Entretanto, há uma relevante parcela que busca participar de forma ativa e determinada, enfrentando os diversos conflitos que se impõem e buscando formas alternativas de se fazer ouvir, como a aproximação aos legisladores e ao Ministério Público.

Nesse contexto, no qual a participação social a nível local é bastante dificultada e a democracia brasileira sofre constantes ameaças pelas ações movidas pelo governo federal, entende-se a necessidade de defendermos o Estado Democrático de Direito nas mais diversas esferas e escalas. As diferentes formas de resistência, seja a nível local ou nacional, buscando formas alternativas de se fazer escutar e respeitar, se constituem como alicerces para o que nos resta de democracia e esperança em tempos menos ameaçadores. É a partir da atuação combinada de diversos atores sociais que se torna possível vislumbrar uma saída alternativa para a dominação que setores privilegiados da sociedade exercem sobre o território.

---

#### **Les conflits de la participation sociale dans la révision de la législation urbaine: une étude sur le Schéma Directeur de Recife 2018-2020**

**Résumé:** Cet article réalise une analyse sociopolitique et juridique du processus de révision du Schéma Directeur de Recife 2018-2020, avec l'objectif de comprendre les déroulements de la participation dans la démocratie représentative dans des espaces d'élaboration de la législation urbaine. On considère que la participation, dans des moments de prise de décision sur l'aménagement urbain, a été utilisée de manière viciée de son caractère démocratique au détriment du maintien des alliances signées entre le secteur immobilier et le gouvernement local. De plus, on s'aperçoit qu'au cours des dernières années, les mécanismes de participation ont été constamment menacés pour les mesures prises par le gouvernement fédéral. De cette façon, il est entendu la pertinence d'analyser les espaces de participation au sein de la démocratie représentative, ainsi que la relation entre le pouvoir judiciaire et les instruments constitutionnels capables d'assurer la protection juridique du maintien de la démocratie participative. Ainsi, cet article est structuré sur deux principaux sujets de discussion divisées en sous-thèmes. Le premier sujet traite de la démocratie représentative et des défis de la participation directe et indirecte, ainsi que de la façon dont les citoyens peuvent se tourner vers le pouvoir judiciaire pour assurer le droit de participer au processus législatif urbain. Le deuxième sujet apporte d'abord une brève analyse de la ville de Recife, ensuite discute de la révision actuelle de son Schéma Directeur, en faisant une discussion sur les conflits existants au sein des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, en élucidant les déroulements pratiques des théories travaillées sur le sujet précédent. Enfin, l'article repose sur les considérations finales et les références utilisées pour son élaboration.

**Mots-clés:** Démocratie participative. Participation sociale. Aménagement urbain. Législation urbaine. Schéma directeur.

---

## Referências

- BRASIL. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. V Fórum Social Mundial. Porto Alegre. 2005. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 29 jan. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 09 out. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Dados Covid-19 até o dia 27 de setembro de 2020*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BRASIL. *Projeto de Lei nº 1601/2020*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para autorizar a suspensão do prazo de revisão do plano diretor em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090071&ts=1595600188664&disposition=inline>. Acesso em: 09 out. 2020.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição de nº 32/2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020). Acesso em: 09 out. 2020.
- CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Processo de produção desigual do espaço urbano: Recife – impasse permanente da coexistência de interesses da “cidade à acumulação de capital” e da “cidade à realização plena da vida humana”! *ACTA Geográfica*, Boa Vista, v. 5, n. 10, jul./dez. 2011, p. 95-113.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *TIC Domicílios 2019 – Principais Resultados*. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf). Acesso em: 22 set. 2020.
- COSTA, Fernanda Carolina. Plano diretor ou plano de negócios? *Revista de debates da FASE*. Proposta. 2019, ano 42, n. 129. Edição direito à cidade. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/edicao-129-dezembro-2019/>. Acesso em: 06 mar. 2020.
- FERNÁNDEZ-SAVATER, Amador. “¿No nos representan?” Discusión entre Jacques Rancière y Ernesto Laclau sobre Estado y democracia. *El diario.es*, 08 maio 2015. Disponível em: [https://www.eldiario.es/interferencias/democracia-representacion-Laclau-Ranciere\\_6\\_385721454.html](https://www.eldiario.es/interferencias/democracia-representacion-Laclau-Ranciere_6_385721454.html). Acesso em 23 nov. 2019.
- FORTALEZA. *Decreto nº 14.611, de 17 de março de 2020*. Aprova medidas emergenciais para enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <https://www.contabois.com.br/legislacao/5568554/decreto-14611-2020/>. Acesso em: 09 out. 2020.
- MEIRELLES, Hely L. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 438-511, 2002.



- MIGUEL, Luís Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014. p. 15-17.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2018-20.ªPJHU/35.ªPJHU*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 30 de maio de 2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 01/2019-20ª/35ª PJDC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 01 de abril de 2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. *Recomendação Conjunta nº 02/2019-20ª/35ª PJDC*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco; Ministério Público Estadual, de 17 de abril de 2019.
- NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- OLIVEIRA, Régis F. de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- PERNAMBUCO. *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937>. Acesso em: 17 set. 2020.
- RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- RECIFE. *Lei Orgânica do Município do Recife*. Disponível em: [http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-organica-do-municipio-33\\_2020.pdf](http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-organica-do-municipio-33_2020.pdf). Acesso em: 17 set. 2020.
- RECIFE. *Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 19 set. 2020.
- RECIFE. Secretaria de Saúde. *Boletim Epidemiológico da COVID-19 no Recife*. Disponível em: [http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/27.09\\_-\\_boletim\\_informativo\\_sesau\\_-\\_covid.pdf](http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/27.09_-_boletim_informativo_sesau_-_covid.pdf). Acesso em: 28 set. 2020.
- RECIFE. *Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018*. Institui o Plano Diretor do Município do RECIFE, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: [https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munici%CC%81pio-do-Recife-2018\\_0.pdf](https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munici%CC%81pio-do-Recife-2018_0.pdf). Acesso em: 29 set. 2020.
- RECIFE. TJPE. Processo nº 0026247-20.2019.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andreino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 30.04.2019.
- RECIFE. TJPE. Processo nº 0033691-41.2018.8.17.2001. *Ação Civil Pública*. Autor: Ministério Público de Pernambuco. Réu: Prefeitura da cidade de Recife, Município do Recife. Órgão julgador: Djalma Andreino Nogueira Junior, juiz titular da 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Data da instauração do processo: 13.07.2018.
- RODRIGUES, Bárbara; SANTANA, Letícia; PONTUAL, Virgínia. Reflexões acerca da participação do PREZEIS na revisão do Plano Diretor do Recife 2018 – 2019. *XXV Encontro Rede Universitária Latino-americana de Cátedras de Moradia*. Recife, 2019.
- SÃO PAULO. TJSP. *Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível de nº 0036711-43.2019.8.26.0000*. Ricardo Amin Abrahão Nacle, Município de Campos do Jordão. Relator: João Carlos Saletti. Data do julgamento: 16.09.2019.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1987.

SHRAMM, Luana Dias. O desprezo da política eleitoral: crise da representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon. *Revista Debates*, n. 10, v. 3, p. 107-129, 2016.

SILVA, Daniel Pinha. Junho de 2013: crítica e abertura da crise da democracia representativa brasileira. *Revista Maracanan*, n. 18, p. 83-110, 2018.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed., revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da; GUIMARÃES, Frederico Garcia. *O controle social na administração pública para eficácia do plano diretor*. O exercício popular. Uma visão a partir da constituição simbólica e das medidas de salvaguarda. Publicações da Escola AGU, Brasília-DF, n. 18, 2012.

TV WEB CM RECIFE. *Reunião da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor do Recife realizada no dia 15 de julho de 2020*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IcSMLwWLcdI>. Acesso em: 18 set. 2020.

---

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

SANTANA, Letícia Rocha de; SOUZA, Renan Bandeira Rodrigues de; PONTUAL, Virgínia Pitta. Os conflitos da participação social na revisão da legislação urbanística: um estudo sobre o Plano Diretor de Recife 2018-2020. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 9-42, jan./jun. 2021.

---

JCR