CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFG
DIREITO

REGIANE BRITO COUTINHO

ARTIGO CIENTÍFICO

DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE CAETITÉ

Guanambi - BA
2021

REGIANE BRITO COUTINHO

ARTIGO CIENTÍFICO

DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE CAETITÉ

Artigo científico apresentado ao curso de Direito do Centro Universitário UNIFG, como requisito de avaliação da disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II.

Orientador(a): Jerusa de Arruda

Guanambi – BA
2021

SUMÁRIO

RESUMO 3

2. INTRODUÇÃO 5

3. MATERIAL E MÉTODOS 6

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO 6

4.1 ASPECTOS GERAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA 6

4.1.1 Agentes de Produção do Espaço 7

4.2 DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA 9

4.3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SOB A PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR DE CAETITÉ 13

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 18

REFERÊNCIAS 20

DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE CAETITÉ

Regiane Brito Coutinho[1], Jerusa de Arruda[2]

[1] Centro Universitário – UNIFG. Bacharelando em Direito. E-mail: regianebrc@gmail.com.

[2] Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Mestre em Direito. Docente do curso de Direito da UNIFG. E-mail: jerusaarruda@yahoo.com.br. Comércio eletrônico direto: operações de consumo exclusivamente virtuais enquanto campo de incidência tributária.

RESUMO: Esse artigo propõe uma reflexão de como as ferramentas de participação popular previstas no Estatuto da Cidade foram implementadas quando da elaboração do Plano Diretor de Caetité - BA, bem como em sua fiscalização, e de que forma essas ferramentas contribuem para o desenvolvimento urbano e efetivação do direito à cidade. Foi necessário trazer algumas considerações acerca do caráter segregacionista do processo de urbanização das cidades brasileiras, para se compreender a essência dos problemas urbanísticos. É abordado especialmente a negligência da Gestão Municipal e omissão legislativa ao desconsiderar as especificidades territoriais e sociais de um município em pleno desenvolvimento. Portanto, o objetivo deste trabalho é identificar as consequências decorrentes dessa omissão frente a realidade urbana do município. Foi utilizado o procedimento de revisões bibliográficas com objetivo exploratório, tornando o problema mais explícito diante dos seus objetivos.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Participação popular. Plano Diretor. Urbanização.

ABSTRACT: This article proposes a reflection on how the popular participation tools foreseen in the City Statute were implemented when the Master Plan of Caetité - BA was elaborated, as well as in its inspection, and how these tools contribute to the urban development and the effectiveness of the right to the city. It was necessary to bring some considerations about the segregationist character of the urbanization process in Brazilian cities, in order to understand the essence of urban problems. Special attention is given to the negligence of Municipal Management and legislative omission by disregarding the territorial and social specificities of a municipality in full

development. Therefore, the objective of this work is to identify the consequences resulting from this omission in the face of the urban reality of the municipality. The procedure of bibliographic reviews with an exploratory objective was used, making the problem more explicit in view of its objectives.

Keywords: City Statute. Popular participation. Master plan. Urbanization.

2. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de elaboração\revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Caetité – Estado da Bahia (Lei nº 632/06), no que diz respeito à efetivação das diretrizes participativas de uma gestão democrática previstas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

O Desenvolvimento Urbano é um princípio constitucional, direito fundamental à formação da cidadania e da dignidade da pessoa humana previsto nos artigos 182 e 183, denominado de Política Urbana. Apresenta como principal instrumento o Plano Diretor, Lei Municipal cuja competência é da Câmara de Vereadores, sendo obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor possui caráter participativo e integrativo da população em todo seu processo (CARVALHO; RODRIGUES, 2017), uma vez que busca reunir diferentes grupos de pessoas para atingir seu objetivo: um desenvolvimento urbano adequado aquela sociedade. Dessa forma, os municípios não podem se esquivar da aplicação destes princípios (SANTOS, 2018).

Desde o processo de formação da cidade capitalista (cidade moderna pós-revolução industrial), o espaço urbano tem sido visto como um sistema complexo e contraditório, transformando-se ao longo dos anos em um espaço de produção fragmentado e provedor de desigualdade social, com interesses distintos e tendentes ao conflito. Por isso, para compreender os espaços urbanos é necessário entender primeiro a complexidade advinda de diferentes níveis sociais, a fim de promover a igualdade social através da utilização dos instrumentos de participação social na elaboração/revisão dos Planos Diretores (HARVEY, 2013).

Contudo, o que se verifica na realidade é uma omissão dos entes públicos municipais em relação a aplicação dessas ferramentas. Assim, segundo Santos (2018) *apud* Villaça (1999) a população vem sendo excluída do processo de implantação dos Planos Diretores, o que dificulta o planejamento do meio urbano e efetivação do direito à cidade.

Seguindo esse pensamento, essa pesquisa surge num momento oportuno, a fim de verificar uma possível omissão do Município de Caetité-Bahia, no que se refere as diretrizes participativas quando da elaboração/revisão do seu plano, uma vez que não contempla um contexto de mudanças sociais e econômicas de uma cidade em

pleno desenvolvimento, tendo em vista a expansão de seus limites urbanos bem como o desenvolvimento socioeconômico do município.

3. MATERIAL E MÉTODOS

Esse projeto pode ser classificado com uma metodologia exploratória, uma vez que se tem como objetivo tornar mais explícito o problema identificado na elaboração/revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal da cidade de Caetité – BA, através de uma abordagem qualitativa. Portanto, conforme os ensinamentos de Gil (2010), essa abordagem tem como referência as construções sociais do referido plano frente a sua realidade territorial (Gil, 2010).

A utilização desse tipo metodologia tem como objetivo levantar um maior número de informações sobre o tema para formular o problema adequado, uma vez que conduz a formulação de novas hipóteses (LEÃO, 2017).

Quanto ao procedimento realizado, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, uma vez que para se chegar aos objetivos dessa pesquisa foi necessário realizar um levantamento bibliográfico acerca do tema tratado, sua disposição normativa, análise da documentação referente ao Plano Diretor em destaque, bem como de outros materiais/artigos já produzidos em relação ao problema levantado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 ASPECTOS GERAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Inicialmente, é necessário trazer algumas considerações sobre como se deu o processo de urbanização das cidades no Brasil e dos fatores históricos que levaram a necessidade de uma legislação relativa ao Direito à Cidade.

O processo de urbanização do Brasil está fortemente atrelado a uma sociedade inicialmente rural e que a partir de 1930 começa a passar por fortes mudanças em sua estrutura social e econômica proporcionada pelos planos de industrialização do então presidente Vargas, influenciando assim o êxodo rural (DIAZ; NUNES, 2020) e consequentemente a aceleração no crescimento populacional das principais cidades brasileiras. Esses fatores desencadearam uma série de problemas no espaço da cidade, e consequentemente gerando segregação do espaço urbano (BONDUKI, 2011).

A urbanização do país se tronou extremamente generalizada a partir da segunda metade do século XX, acarretando num crescente volume populacional,

principalmente nas capitais, pautado em um modelo geográfico espraiado, sendo causa e efeito de uma especulação advinda do mercado imobiliário (SANTOS, 1993).

O crescimento e evolução das cidades brasileiras é fruto de um capital econômico que circunda o país desde tempos coloniais advindos de um sistema agrícola. Esse sistema passa por contextos históricos de modernização que desenvolve o meio urbano a partir de agentes dos meios de produção, como grandes latifundiários e os donos das indústrias (BUENO, 2012).

Essas características de formação do meio urbano trouxeram uma problematização no espaço como meio social. As cidades frutos de produção fundiária e de grandes detentores do poder econômico desencadearam um meio socialmente fragmentado e um espaço geográfico desigual (HARVEY, 2013).

De acordo com Santos (1993), a urbanização brasileira alcança um novo patamar a partir dos anos 70 quando a revolução urbana começa a tratar de conceitos evolutivos tanto no âmbito quantitativo quanto qualitativo. A partir da década de 50 o termo quantitativo começa a ser comumente usados no país em decorrência do aumento dos núcleos urbanos com mais de 20 mil habitantes (SANTOS, 1993).

No período dos anos 70 o país presencia um elevado desenvolvimento social no qual os trabalhadores advindos das indústrias começam a se organizar, enraizando na sociedade uma consciência urbana diferente que contesta contra as injustiças das intervenções públicas no meio urbano. Nesse sentido a década de 80 foi marcada por movimentos populares que influenciaram na elaboração da Constituição que se caracterizou como marco importante no processo de redemocratização do país, de promoção de direitos fundamentais e de uma política urbana desenvolvimentista e participativa (SANTOS, 2017).

4.1.1 Agentes de Produção do Espaço

É imprescindível ao entendimento do Direito à Cidade demonstrar que em seus variados níveis o processo de formação do meio urbano é um ato de representação e reflexos da sociedade, no qual a sua produção fica dependente de agentes que organizam espacialmente e detém boa parte do modo de produção da cidade contemporânea. As ações que tais agentes detém na organização do espaço urbano parte de um pressuposto histórico que congrega práticas ideológicas resultando em contradições e conflitos (FREITAS; FERREIRA, 2011).

Os agentes de produção do espaço são classificados entre as indústrias detentoras do meio de produção; os grandes proprietários fundiários; os agentes imobiliários; e por último e não menos importante a população, composta por grupos excluídos que em sua maioria detém o meio de produção da cidade hiper-real. Dessa forma o espaço urbano é resultado de ações pertinentes a tais agentes, inseridos no meio urbano a partir de uma temporalidade e espacialidade que incorporam um meio geográfico impregnado de materialidades como bairros, ruas, estradas, áreas comerciais e fabris (CORREA, 2012).

Em decorrência disso as cidades se tornam um espaço vasto e complexo, onde atividades econômicas se misturam no dia a dia com uma população em constante crescimento que passam a necessitar de meios de consumo coletivos, como meios de transportes e uma completa infraestrutura urbana (CARVALHO; RODRIGUES, 2017). Consequentemente, o espaço é consumido diariamente por sua população, e suas redes de distribuição de fluxos se tornam democráticas de um uso geral.

Maricato (2013) faz uma crítica sobre o desenvolvimento urbano brasileiro e as faces da formação do espaço frente às políticas públicas do país, revelando a cidade como uma base da reprodução do trabalho e meio de vivência coletiva. Segundo a referida autora os espaços vêm sendo produzidos por uma política de interesses, gerando lucros e rendas a uma minoria privilegiada. A autora associa esse fenômeno à uma política de infraestrutura ideologizada de forma geral, como um ambiente condicionado à falta de investimentos públicos, ficando a produção do espaço refém de um sistema grosseiramente quantitativo.

Dessa forma, percebe-se que a formação do estado capitalista monopoliza e molda os preceitos da sociedade, sendo o principal agente promotor da desigualdade social que atinge diretamente as classes populares e minoritárias. O desenvolvimento desenfreado e baseado no capital financeiro propicia o surgimento de poderes que ditam o desenvolvimento das cidades e dominam todo o espaço, aumentando cada vez mais a injustiça social.

Por consequência, o Estado surge como um meio “conciliador dos interesses do capital financeiro e da massa operária” (CARVALHO; RODRIGUES, 2017, p. 8). Destarte, vale salientar que o estado não funciona como um meio regulador de interesses neutros aplicados a um sistema desigual, pois ao mesmo tempo em que ele atua sobre a perspectiva de interesse de uma classe excluída, ele atua como indutor do crescimento inerente ao capital (CARVALHO; RODRIGUES, 2017).

Portanto levando em consideração o real cenário de produção das cidades brasileiras, percebe-se que o Estado se torna um aliado do capital, responsável por favorecer os interesses de grupos dominantes, gerando políticas públicas cada vez mais elitistas e relegando para segundo plano o bem-estar coletivo. Dessa forma o conceito de crise urbana passa a ser um protagonista no processo diário de consolidação do espaço (CARVALHO; RODRIGUES, 2017).

Diante do exposto, entende-se que os espaços segregados surgem a partir de uma série de consequências decorrentes dos conflitos entre os agentes de produção, sobretudo das políticas públicas advindas de um Estado patrimonialista que desde a sua fundação priorizou a mais-valia (MARICATO, 2013).

4.2 DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição Federal de 1988 instituiu no Brasil o Estado Democrático de Direito, com vistas a assegurar sua diversidade, promover a igualdade e a justiça, tendo como princípios basilares de todo o ordenamento jurídico brasileiro, expresso em seu art. 1º a soberania popular, o pleno exercício da cidadania e a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

Atribuindo efetividade a tais princípios, após a promulgação da Constituição Federal o direito à cidade passa a ser um fator incisivo do exercício da cidadania, conferindo ao cidadão comum o papel de agente produtor da cidade formal. Esse direito se aperfeiçoou como uma nova ordem jurídico-urbanística tornando-se ferramenta principal nos movimentos direcionados a reforma urbana (CARVALHO; RODRIGUES*,* 2015).

O art. 182 da Constituição Federal estabelece a competência dos Municípios para executar a política de desenvolvimento urbano, se valendo de instrumentos como o Plano Diretor previsto em seu parágrafo primeiro (BRASIL, 1988).

A Legislação Urbana e as diretrizes de participação social começaram a ter uma abrangência maior e proporcionar a gestão democrática, a partir da criação do Estatuto da Cidade, Lei º 10.257/2001, no qual definiu a participação popular como ferramenta balizadora e obrigatória nos processos de desenvolvimento da cidade (MEIRELLES, 2008).

O plano diretor é uma ferramenta de gestão que rege o desenvolvimento físico, econômico e social do município, que parte de princípios necessários à produção da cidade “permitindo que a Administração Pública Municipal adquira poderes fáticos de

intervir na produção do espaço urbano" (CARVALHO; RODRIGUES, 2017 *apud.* MENDONÇA, 2000). Mais do que um instrumento de gestão urbana que se prende a mero conceito organizacional, o plano diretor se torna parte de um princípio constitucional no qual atua como ferramenta de concretização das funções sociais do espaço urbano (CARVALHO; RODRIGUES, 2017).

O Plano Diretor é um instrumento de natureza jurídica regulamentadora da atuação do poder público no planejamento urbano, mediante princípios que limitam a discricionariedade da administração (PORTO, 2012). Dentre os princípios que regem o planejamento urbano, destacam-se:

> O princípio da legalidade, pois os planos estão vinculados à lei, assumindo vários graus de intensidade, que levam a desdobramento deste princípio em outros, tais como hogeneidade da planificação áreas urbanas e rurais estão sujeitas ao mesmo plano), tipicidade dos planos urbanísticos (a administração só pode elaborar os planos globais e setoriais indicados na lei), entre outros; princípio da hierarquia, que se caracteriza que as disposições de um plano devem respeitar as determinações dos planos hierarquicamente superiores; princípio da proibição do excesso compreende o limite interno à discricionariedade do conteúdo dos planos urbanísticos. Sua aplicação especial está relacionada ao domínio da aplicação das medidas expropriativas presentes no plano. E por último o princípio da igualdade, vinculado ao princípio constitucional da igualdade (em seu aspecto formal) que aqui se expressa através da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, onde um particular não deve suportar em diferença aos demais membros da coletividade, o ônus da atividade administrativa, sem a correspectiva indenização (PORTO, 2012, p. 13).

Dessa forma vemos o Plano Diretor como uma ferramenta de acesso a direitos antes restritos, se mostrando estratégico e adequado para a integração social (POZZEBON, 2013). Sendo assim a implantação dos Planos Diretores fortalecem políticas integradas de ação social e integração territorial. A aplicação de uma política urbana efetiva define a função social do Município como um todo, abrangendo diferentes áreas territoriais, incluindo zona rural e urbana com o intuito de desenvolver um conceito de planejamento politizado através de ferramentas de acesso ao território municipal (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Posto isso, o art. 29, XII da Constituição Federal de 1988 traz como preceito fundamental de gestão municipal a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Nesse mesmo sentido regulamenta o Estatuto da Cidade, ao estabelecer em seu Art. 2º, II como diretriz fundamental da Política Urbana a Gestão Democrática, a ser realizada mediante "a participação da população e de associações dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (BRASIL, 2001 p.17),

que deve ser garantida com base nas medidas expressas no art. 40, §4º, I do Estatuto da Cidade.

A participação popular no processo de elaboração do plano diretor é requisito de validade para que se dê a aprovação do mesmo pelo legislativo (SANTIN, 2005). Saleme (2007) entende que no planejamento urbano a participação popular é de suma importância, constituindo um requisito de validade do plano diretor, conferindo aos cidadãos o direito de se manifestarem em sua elaboração (SALEME, 2007).

Souza (2010) classifica a participação popular através de escalas que expõe o grau de abertura, e como o poder público age diante de diferentes situações. Destaca-se que diante as oito escalas de participação, elas se subdividem em três graus. “[...] grau de participação autêntica (parceria, poder delegado e controle cidadão), grau de pseudoparticipação (consulta, informação e cooptação) e grau de não participação (manipulação e coerção)” (SANTOS, 2018, p. 8). De acordo ao que foi identificado anteriormente:

> No grau de participação autêntica ocorre uma parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada, ambos colaborando, com certa transparência e diálogo, para a viabilização de intervenções e implementações de políticas públicas. Nesse processo, o Estado abdica de parte da exclusividade de suas atribuições para delegar poder para a sociedade civil, que também, atua no controle cidadão. No grau da pseudoparticipação, o grupo dominante informa e consulta as camadas populares por meio dos debates públicos, mas não assegura que o explanado por eles seja acatado e concretizado, configurando a participação em um nível simbólico. Cooptando aos dominantes a permanência do poder de decidir. Por fim, no grau de não-participação não há preocupação em camuflar um processo participativo, ocorre a coerção da população, como em casos de remoções de favelas e em regimes de exceção. Manipula-se a população, induzindo-a a aceitar uma intervenção por meio do uso maciço da mídia, por exemplo, ou de outros mecanismos de poder (SANTOS, 2018, p. 08).

A participação popular não deve ser vista com um mero requisito de validade e nem como uma simples consulta às necessidades da população, sua principal finalidade é efetivar a participação em todas as fases do processo, a fim de tornar mais democrático e legítimo o planejamento urbano, adequando-o a realidade no qual será inserido através do que foi estabelecido em conjunto entre o Estado e a Sociedade (GAIO, 2017).

A fiscalização é um meio de garantir que seja aplicado da maneira correta atendendo ao que foi disposto no instrumento, conferindo verdadeiro sentido ao que se chama de planejamento participativo (SALEME, 2007).

Diante disso vemos que, para o desenvolvimento e o comprimento de um desenvolvimento urbano eficaz, a população como um todo deve ser considerada como agente ativo no processo de elaboração dos Planos. Pozzebon (2013) destaca que, para a efetivação das ferramentas de desenvolvimento social um plano deve diagnosticar e levantar os potenciais do município em conjunto com a participação da sociedade civil.

Dessa forma entende-se que a participação popular baliza fatores determinantes para o desenvolvimento municipal, resultando em um processo de planejamento e elaboração de planos capazes de adequar-se à realidade do município, refletindo os problemas reais daquela população (SILVA, 2010).

Assim, os cidadãos fariam um papel de co-gestores da cidade, dialogando e esclarecendo suas divergências e pontos em comum até chegar a um consenso, descentralizando o poder decisório das mãos da administração e de interesses das grandes empresas e efetivando a cidadania e gestão democrática da cidade tanto na elaboração quanto em sua implementação (GAIO, 2017).

> Nesse sentido, ensina Habermas que a validade do Direito pressupõe uma relação entre sua imposição pelo Estado e sua instituição por um processo legítimo, uma vez que aos cidadãos deve ser possibilitado enxergarem-se tanto como destinatários quanto como autores das normas jurídicas. Tal legitimidade está vinculada ao atendimento de condições relacionadas a processos e pressupostos de comunicação. (GAIO, 2017, *apud.* HABERMAS, 2011).

Nesse mesmo sentindo entende-se que a democracia se coloca como um requisito de grande importância no ato de planejar os espaços urbanos organizando-os de forma concisa e clara. Deste modo, a população se coloca como agente participativo no processo de planejamento, contrariando as pressões ilegítimas do desenvolvimento socioespacial e reconhecendo as diretrizes básicas de vivência no espaço urbano (SILVA, 2010. apud. FICINSK, 1978).

As ferramentas de integração social dos Planos Diretores contribuem para a efetivação de Incorporação de instrumentos que facilitam o acesso à terra, habitação social de qualidade, regularização fundiária, zoneamento do município com áreas prioritárias para o desenvolvimento e áreas de interesse social, além de instrumentos que garantem ao cidadão comum o acesso à formação e desenvolvimento do meio ao qual pertence (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Segundo Souza (2010) a participação minimiza fontes de distorção, corrupção, e meios que tornam o espaço segregado fazendo com que a cidade se torne acessível às classes excluídas.

As diretrizes balizadoras dos Planos Diretores visam a utilização das ferramentas de participação popular como um meio de promoção de uma política de intervenção urbana que foge aos padrões clientelistas de exclusão social, possibilitando uma gestão democrática capaz de deter problemas inerentes a diversas cidades, como a especulação imobiliária (SANTOS, 2011).

A participação popular não afasta o planejamento de seu caráter técnico, pelo contrário, aperfeiçoa-o na medida em que traz para si o conhecimento empírico da vivência da localidade na qual será inserido. Porto (2012) denomina a participação popular como uma forma de “empoderamento coletivo” que fortalece a cultura democrática e aproxima as pessoas da vida pública e da política (Porto 2012).

É importante ressaltar, que quem conhece as necessidades e anseios de um determinado espaço são aqueles que convivem diariamente ali e anseiam por melhoras. Dessa forma um planejamento urbano que não conta com a participação popular além de ser ilegítimo e inconstitucional no âmbito jurídico contribui com a desigualdade e segregação social, marginalizando grupos de baixo poder executivo e produzindo assim uma cidade margeada no conceito da informalidade (REIS, 2016).

4.3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SOB A PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR DE CAETITÉ

Localizada a 645 quilômetros de Salvador, a cidade de Caetité/Bahia integra o cenário regional como um importante peça de desenvolvimento econômico, onde as suas atividades produtivas baseiam-se em serviços de extração mineral, comércio e agricultura de subsistência (SEI, 2016). Atualmente o Município conta com uma população de 47.515 habitantes (IBGE, 2010).

O princípio histórico da consolidação urbana do município esteve ligado a um processo de desenvolvimento político e econômico. Diante de tal perspectiva, Caetité se elevou a cidade a partir da Lei de n° 995 (1867) considerada como uma das mais antigas da região. O espaço pertencente ao município em tal período representava um vasto território que posteriormente originou outros 47 municípios (PREFEITURA MUNICIPAL - PM de Caetité, 2016).

Ao tratar dos aspectos da consolidação do espaço em estudo, vale ressaltar o forte domínio político e econômico que consagrou a apropriação e a formação do município caetiteense, que teve seu processo de surgimento espacial ligado ao crescimento econômico e ao poder político de uma elite dominante que visava à

criação de novas unidades administrativas no referido núcleo populacional (AGUIAR, 2014, *apud*. CHAVES, 2013).

Diante de tais perspectivas econômicas, o município passa por uma crescente expansão urbana no final do século XX e início do século XXI, devido à forte influência da economia que se consolidou a partir da indústria mineradora e do setor comercial (TEIXEIRA; NEVES; MARCELO, 2012).

Segundo os paramentos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2016), o município teve crescimento na sua taxa populacional, entre os anos de 1991 e 2000, de 1,4% ao ano e, dos anos de 2000 a 2010, uma taxa de crescimento de 0,4% ao ano (Tabela 1), tendo uma projeção de crescimento até o ano de 2020, que superará a população de 51 mil habitantes. A dinâmica de crescimento do município pode ser observada na tabela 1, com um salto de mais de 40% na taxa de urbanização, quando comparadas entre os anos de 1940 e 2010.

TABELA 1: CRESCIMENTO POPULACIONAL E TAXA DE URBANIZAÇÃO

Ano	População Residente			Taxa de Urbanização (%)
	Total	Urbana	Rural	
1940	33.848	5.091	28.757	15,04
1950	40.624	6.009	34.615	14,79
1960	31.497	6.031	25.466	19,15
1970	40.200	8.731	31.469	21,72
1980	45.319	11.287	34.032	24,91
1991	40.460	16.858	23.602	41,67
2000	45.241	23.478	21.754	51,90
2010	47.524	28.465	19.068	58,88

Fonte: Teixeira, J. P. *et al. Apud* IBGE -1948. Modificada pelo autor.

Com a perspectiva de crescimento em torno da economia municipal, no final do século XX surgiram as primeiras normas que regulamentam o espaço e determina paramentos sociais em relação ao território urbano. Entra em vigor a Lei Orgânica do Município, que com as promessas de desenvolvimento em relação à mineração, visava-se um plano de desenvolvimento e, sobretudo de condicionantes urbanas, estabelecendo de forma superficial parâmetros de parcelamento do solo e zoneamento da cidade (CAETITÉ, 1990).

A regulamentação dada pelo Estatuto da cidade, Lei n° 10.257 (2001), institui a obrigatoriedade do Plano Diretor conforme implicações discriminadas no art. 41 do Estatuto, visando caracterizar medidas como instrumento básico de políticas de desenvolvimento de expansão urbana, para assegurar a função social do espaço urbano (SANTOS, 2018).

Desta forma o Estatuto da Cidade destaca como obrigatória a implantação de um Plano Diretor em cidades:

> I – com mais de vinte mil habitantes;
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4o do art. 182 da Constituição Federal;
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2001).

No âmbito municipal foi implantado o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal na cidade de Caetité (Lei n° 632 de 2006), um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, sob uma perspectiva social, que deveria se basear em direitos fundamentais de ordenação do espaço, assegurando o desenvolvimento urbano, social e econômico, levando em conta as necessidades básicas de qualquer cidadão (BRASIL, 2001).

Para Ronilk (2001) os instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade referente à participação popular dão efetividade aos conceitos de desenvolvimento e de democracia. Segundo a referida autora, a partir do momento em que o poder público promove audiências, plebiscitos e referendos, o Plano deixa de ser um documento técnico e genérico, passando a ser um espaço de debates e ações consciente de intervenção no território (RONILK, 2001).

Diante disso fica estabelecida a partir da Resolução de N° 25/200537 a inteira responsabilidade do Poder Público em assegurar a participação popular como condição obrigatória para a aprovação do orçamento municipal. Seu descumprimento pode implicar em responsabilização do gestor municipal por improbidade administrativa (BRASIL, 2005).

Tal processo é visto como uma garantia e atendimento a um desenvolvimento justo e social da cidade. No entanto, nota-se um desafio em se efetivar os instrumentos de participação popular e gestão democrática. Nesse sentido, Santos (2018) destaca que tais obrigatoriedades se tornam frágeis a partir do momento em que a participação popular no processo de elaboração de Planos Diretores negligência

as exigências legais e passam a limitar tais recursos apenas para mera divulgação do PDDM (SANTOS, 2018).

Diante de tais exposições este referido estudo vem sob uma ótica analista com o qual objetiva-se relatar como se deu o processo de elaboração do PDDM do município de Caetité/BA. A Lei de n° 632 (2006) – Plano de Desenvolvimento do Município de Caetité – instituído em um momento em que a cidade apresenta certo desenvolvimento em seu núcleo urbano, contando com uma taxa de urbanização superior a 50% (SEI, 2016).

O processo de elaboração do PDDM da cidade de Caetité se iniciou no intuito de cumprir as normas impostas pelo Estatuto da Cidade (2001). Segundo Santos (2018) grande parte dos municípios elaborou e revisou seus planos apenas para cumprir com a legislação, resultando assim em planos desarticulados, fugindo da realidade local e por muitas vezes, “restringindo esses Planos apenas ao rebate de diretrizes espaciais vagas” (SANTOS 2018 p. 7). A referida autora ainda expõe que muitos dos planos elaborados naqueles períodos negligenciaram a participação popular, adotando medidas apenas no sentido de divulgar o que já havia sido feito sem a participação dela (SANTOS, 2018).

Diante disso, é importante trazer considerações de um estudo feito por Sampaio (2012), no qual o referido autor aponta algumas reflexões com base nos estudos de casos feitos no ano de 2010 pela REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS (SAMPAIO, 2012, *apud*. Avaliação dos Planos Diretores – Estudos de Casos, 2010).

Sampaio (2012) analisa a implantação do Plano Diretor de Caetité como um caso emblemático, que surgiu apenas para constar na obrigatoriedade instituída pelo Estatuto da Cidade, sendo ignorado pelo poder público e privado, considerando como ineficaz tanto a partir das exigências normativas, quanto no intuito de proporcionar as garantias sociais previstas constitucionalmente.

Desta forma Sampaio (2012) caracteriza o processo de elaboração do Plano Diretor do município, Lei nº 632 (2006) como uma retórica, aprovada apenas em uma única audiência pública considerada como ato de caráter festivo (SAMPAIO, 2012). Nesse caso identifica-se uma omissão do poder público em garantir a efetividade da lei, excluindo a população do processo de formação e planejamento da cidade. Diante disso o autor destaca que:

> [...] No processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor, ocorreu uma única audiência pública. Esta teve um caráter festivo, tendo ocorrido no dia de entrega do Plano ao Prefeito. Dela participaram cerca de 30 pessoas. Não houve discussão ou debate sobre o conteúdo da Lei. Nesta ocasião, estiveram presentes, além do prefeito, e alguns vereadores. O Plano foi enviado à Câmara dos Vereadores via ofício, tendo sido aprovado no mesmo dia à noite. (SAMPAIO, 2012, p.15, apud. Avaliação dos Planos Diretores – Estudos de Casos, 2010 – editado pelo autor).

Dessa forma, em relação aos estudos elaborados o autor chegou a um consenso:

> [...] O que sabemos com algum grau de precisão, (...) é que o Plano Diretor em pauta foi elaborado às margens de qualquer participação da sociedade civil, organizada ou não. O mesmo foi feito às presas, com a finalidade de cumprir o disposto em Lei federal e, desta forma, garantir o repasse de verbas para o município. [...] Consideramos lastimável todo o processo de elaboração, aprovação e execução do Plano Diretor de Caetité. Em quase nada ele faz jus ao estatuto da Cidade. (SAMPAIO, 2012, p.16, apud. Avaliação dos Planos Diretores – Estudos de Casos, 2010).

O que se torna óbvio nesse sentido, é que o processo de implantação do PDDM do município de Caetité absteve-se de todo respaldo legal. A exclusão da participação popular na elaboração do Plano reforça as teorias citadas ao longo deste trabalho, de que a cidade se molda sob a perspectiva de um sistema exclusivista, de acordo com as necessidades dos agentes aos quais produzem o espaço. Diante disto evidencia-se que a própria cidade se torna e se conforma como meio de segregação e exclusão social.

Souza (2010) critica veementemente que o direito à cidade e o processo de formação do espaço urbano só se tornam eficaz, ou seja, só possuem legitimidade a partir do momento em que o cidadão comum exerça influência e opere constante monitoramento dos Planos Diretores.

A falta de uma gestão democrática no município impede a promoção de princípios fundamentais de ordenação urbana, pois a política de desenvolvimento das cidades deve incorporar políticas inclusivas de habitação, transporte e saneamento básico, e a melhor forma de efetivá-las é por meio de políticas que tragam a população como agente principal no planejamento municipal (BRAGA, 1995).

A inobservância dessas políticas leva ao fracasso da maioria dos Planos Diretores, tomando-o como um mero instrumento muitas vezes usado para obtenção de financiamentos públicos, deixando de lado o interesse do planejamento como melhoria de vida (BRAGA, 1995).

Mencio (2006) aponta como consequências da falta de participação popular a violação na ordem urbanística, institucionalidade da lei e impropriedade administrativa para agentes públicos, como prefeitos e vereadores (MENCIO, 2006).

> Conforme preceitua o artigo 52, “caput”, do Estatuto da Cidade, o prefeito ou qualquer outro agente público envolvido responde por ato de improbidade administrativa quando: a) “impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III (publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos e a participação popular no processo de elaboração do plano diretor) do parágrafo 4º do artigo 40 desta Lei” (inciso VI); b) ”deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no parágrafo 3º do art. 40 (revisão decenal) e no art. 50 desta Lei (obrigação de aprovar o plano diretor em cinco anos) ” inciso VIII (POZZEBON, 2013 p. 8).

Os Municípios de pequeno e médio porte têm sido marcados por um desenvolvimento desordenado, expandindo seus limites sob uma perspectiva de desigualdade social, poluição ambiental, desmatamento e diversos problemas de ordem ambiental e urbana em descompasso com a legislação constitucional (POZZEBON, 2013).

Diante do exposto, é perceptível que o Plano Diretor do Município de Caetité – BA, não cumpriu com os requisitos de promoção da participação popular exigidos pelo estatuto da cidade, conforme demonstrado ao longo do texto, sendo criado apenas para cumprir com a obrigatoriedade, sem respeitar os requisitos inerentes a um desenvolvimento urbano e gestão democrática eficaz.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o processo de elaboração do Plano Diretor de Caetité, levantou-se como problema de pesquisa a negligência na aplicação dos instrumentos de participação popular e gestão democrática e sua influência na efetivação do Direito à Cidade.

A partir disso foi possível refletir e identificar uma omissão tanto da gestão municipal quanto do setor legislativo em propiciar os meios adequados para se cumprir com as diretrizes participativas, seguindo, portanto, um modelo de urbanização tradicional que tem como objetivo aprovar o plano diretor tão somente para constar, de maneira superficial e arbitrária.

Num cenário territorial de segregação social e de crescente desenvolvimento, a efetiva participação e embates de diferentes classes sociais no processo de elaboração dos planos diretores, bem como seu direito à informação e fiscalização seria a medida mais justa e adequada ao desenvolvimento urbano.

Os planos de idealização de toda cidade só e concretizado a partir do momento em que a população, sem distinção, seja colocada em primeiro plano e que o fator econômico e político seja utilizado para investimentos em bem-estar social.

Por meio dos objetivos, foi possível constatar que o Plano Diretor municipal não se faz efetivo uma vez que se distancia dos discursos com a população e da problemática que cerca o município que se encontra em pleno desenvolvimento, mantendo-se uma discrepância entre a legislação vigente e a realidade do espaço urbano. O caso de Caetité é semelhante ao de inúmeras pequenas cidades do país, onde a sociedade tenta compreender a problemática do espaço idealizando soluções que de longe chegam a uma conclusão.

Diante do exposto, espera-se que essa pesquisa possa contribuir significativamente no âmbito do Direito à Cidade como um meio de conscientizar os gestores da importância da aplicação das ferramentas de participação popular e como um meio de incentivar debates e ações consciente de intervenção no território elaboração do Plano Diretor de seu Município.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Lielva Azevedo**. Vicissitudes da política e da economia oitocentista no alto sertão da Bahia: a trajetória da família Brito Gondim (1810-1899).** Projeto de Pesquisa, linha 2. Sociedade, relações de poder e região. Programa de Pós-graduação, UFBA, Salvador, 2014;

AGUIAR, Lielva Azevedo. **Política e economia no alto sertão da Bahia: tempos, trajetórias e mudanças (Caetité, 1870-1899)**. Caetité, 2014;

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil** – Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5ª. ed. São Paulo: estação liberdade, 2011. Cap. 1, p. 16-57;

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: Três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento** – UNESP, 1995. Disponível em: https://www.dadosmunicipais.org.br/arquivos/plano_diretor_1237397365.pdf. Acesso: nov. 2020;

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Cap. II - Da Política Urbana. Art. 182 e 183. Brasília, 1988;

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Cap. IV – Dos Municípios. Art. 29. Brasília, 1988;

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Título I – Dos Princípios Fundamentais. Art. 1º. Brasília, 1988;

BRASIL, **Estatuto da Cidade. Brasília, 2001**;

BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira. Caminhos da história da urbanização no Brasil colônia. **Anais do Museu Paulista**. V. 20, n. 1, p. 11-14. São Paulo, jan. 2012;

CAETITÉ. Lei Orgânica do Município de Caetité – Bahia, **Câmara de Vereadores,** Caetité, 1990.

CAETITÉ. Lei n° 632 – **Plano de Desenvolvimento do Município de Caetité**, Caetité, 2006;

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. Tese de Doutorado, Biblioteca Central, Unicamp, Campinas, 1975;

CARVALHO, Claudio Oliveira; RODRIGUES, Raoni, Andrade. Plano Diretor e Participação Popular: Um debate a partir do caso de Salvador/Bahia**. Revista Jurídica do curso de Direito da UESC**, Diké XVI, Ilhéus, 2017;

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. Editora Ática, São Paulo, 2002;

CORRÊA, Roberto Lobato. **A produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, escalas e Desafios**. Editora, Contexto, São Paulo, 2012. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: Um texto para discussão, p. 41-49;

DIAZ, Rafhael Rodrigo Lichesk; NUNES, Larissa dos Reis. A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil – **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**. | v. 7 | n. 02 | e 292. Guanambi, Jul/dez. 2020.

FREITAS, Tânia Maria; FERREIRA, Cleison Leite. A produção do espaço Urbano: Formação de território e governança urbana, o caso da quadra 50 da cidade Gama - DF. IPea, **Anais do I circuito de debates acadêmicos**. Brasília, 2011. Disponível em: www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo44.pdf. Acesso: 10 abr. 2020;

GAIO, Daniel. DUARTE, Gabriela Miranda. Participação popular: requisito constitucional para elaboração do Plano Diretor. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 7, n. 3, Caxias do Sul, 2017. Disponível em: //www.ucs.br/etc/revistas /index.php/direitoambiental/article/view/4322. Acesso em: 22 abr. 2020;

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Ed. Atlas. 5 ed. São Paulo, 2010. Cap. 4, pag. 41-57;

HARVEY, David. A liberdade da cidade. **GeoUSP – Espaço e Tempo**. N 26. 2013. Disponível em: //www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp26/09-18-HARVEY,David.pdf. Acesso: 22 abr. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades: Caetité.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/caetite/panorama. Acesso: 28 abr. 2020;

LEÃO, Lourdes Meireles. **Metodologia do Estudo e Pesquisa: Facilitando a vida dos estudantes, professores e pesquisadores.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MARICATO, Erminia Terizinha Menon. Cidades Rebeldes, passe livre as manifestações que tomaram conta do Brasil, **Carta Maior**, ed. Única. São Paulo, 2013. Cap. 3 - É uma questão Urbana – Estúpido p. 44-63;

MARTINS, Ana Caroline Nunes. A participação popular na efetivação do direito à cidade sob a perspectiva do Plano Diretor de Fortaleza. Trabalho de Conclusão de Curso, UFC-Universidade Federal do Ceará, **Fortaleza, 2019**;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo 2008.

MENCIO, Mariana. As Consequências jurídicas advindas da falta de participação durante o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor. **MPMG Jurídico.** Ano I N 4, Março 2006. Disponível em: https://aplicacao.mpmg.mp.br /xmlui/handle/123456789/839. Acesso out. 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Planos Participativos. Ed. Única, Brasília, 2005;

PM CAETITÉ, Prefeitura Municipal. **A História**. Site Institucional PM Caetité, 2016. Disponível em: <http://www.caetite.ba.gov.br/a-historia/> Acesso: 12 mai. 2020;

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol.04, nº02, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: //www.epublicacoes.uerj.br/índex.php/rdc/ article/view/9715. Acesso: 22 abr. 2020;

POZZEBON, Gustavo R. Chaim. Plano diretor. Prazo, conteúdo e participação popular. Responsabilização de prefeitos e vereadores pela não observância dos preceitos contidos no estatuto da cidade. **Urbanismo e Meio Ambiente.** Disponível: www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_teses_congressos/Dr Gustavo R. Chaim Pozzebon.htm. Acesso: nov. 2020;

REIS, Émilien Vilas Boas. VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. . **Revista de Direito da Cidade**, vol.08 n. 04, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: //www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/ view/1402. Acesso: 22 abr. 2020;

RONILK, Raquel. **Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham em crescer com justiça e beleza**. In: SAULE, Jr. São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.polis.org.br/uploads/814/814.pdf. Aceso: 20 abr. 2020;

SALEME, Edson Ricardo; SILVA, Solange Teles da. Plano Diretor, Participação Popular e Responsabilidades. In: **XVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: //www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/edson _ricardo_saleme.pdf. Acesso em: 14 mai. 2020;

SAMPAIO, Antônio Heliodorio Lima. **III Simpósio – cidades médias e pequenas da Bahia - CIDADES médias e pequenas. Urbanismo: utopia, plano e projetos.** UEFS, Feira De Santana – BA, 2012.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 04, n. 0, Curitiba, 2005. Disponível em: //revistas.ufpr.br/direito/article/view/5177. Acesso 20 abr. 2020;

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.** Ministério das Cidades. Rio de Janeiro, 2011. Cap. I p. 13;

SANTOS, Larissa Grazielle Silva. **Discurso x Realidade: Uma análise da proposta de zoneamento de uso e ocupação do solo no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) da cidade de Amargosa – Bahia.** Tese de Mestrado, PPAU-UFBA, Salvador, 2017.

SANTOS, Larissa Grazielle Silva. Gestão democrática e participação social no processo de planejamento urbano: Lei, obrigatoriedade e desafios. **UrBa 18 – Urbanismo em tempos de crise: As lutas contra retrocesso e opreções.** Vitória da Conquista, 2018;

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros. **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.** Ministério das Cidades. Rio de Janeiro, 2011. Cap. VII p. 255;

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. Editora HUCITEC. São Paulo, 1993;

SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Caetité**. Indicadores Municipais, 2019;

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª. ed. São Paulo, 2010. Cap.II - p.108-109 e Cap V – p. 135;

SILVA, Vanderlan Cassimiro. Os agentes formadores do espaço urbano da cidade de Viçosa, Alagoas – Brasil. **Revista Contexto Geográfico**, Alagoas 2018. Disponível em://seer.ufal.br/index.php/contextogeografico/article/viewFile/6970/4863. Acesso: 02 mai. 2020;

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6ª ed. Rio de janeiro: Bertrand Brasil, 2010;

TEIXEIRA, Jeane Pinto; NEVES, Jeciane Almeida; MARCELO, Valter Luiz dos Santos. **As transformações no espaço urbano de Caetité- BA, no final do século XX e início do século XXI.** Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Caetité, 2012;