



GT 07 - Direito à Cidade, Cultura e Memória: Reparação e Reconhecimento na Política Urbana Contemporânea – a Cidade como um Bem Comum

## **PLANO DIRETOR E CIDADANIA: Como a participação social tem o potencial de modificar a relação com a cidade**

Julia Zucchi Natour<sup>1</sup>

Mariana Potyguar de Alencar Araújo Mattos<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Com a vigência do Plano Diretor encerrada em 2019, mostra-se patente a necessidade e urgência de sua reformulação. No atual momento histórico, o debate a respeito das cidades e da cidadania emerge de um embate de narrativas no que tange o acesso à cidade, sem a devida representação legítima sobre o espaço público. Nesse sentido, as câmaras legislativas municipais - daqueles municípios com mais de 20 mil habitantes- e a câmara legislativa distrital estão imersas em uma disputa de projeto de cidade, ou seja, sobre a materialidade do Plano Diretor.

Este assunto toma frente na conjuntura política local, justamente pelo potencial de moldar a relação dos cidadãos e da administração pública para com a cidade. Nesse horizonte, pretende-se demonstrar que um plano diretor para ser bem construído depende de um massivo engajamento popular para possibilitar uma relação de co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade em relação ao patrimônio público.

Portanto, propõe-se a tese de que a ocupação integral do espaço urbano, associada ao pertencimento e à responsabilização do cidadão a cidade, vincula-se a um Plano Diretor que atenda as necessidades reais da população. Para tanto, entende-se que é imperativa a devida participação popular na construção do Plano Diretor, já que apenas assim, tal dispositivo encontra legitimidade, na medida que este dará vazão aos anseios populares, o que promoveria uma cidadania plena.

### **2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

#### **2.1. Os Sujeitos e a Cidade**

Ao pensar o Plano Diretor, instantaneamente surgem questões associadas a geografia e às necessidades prementes dos cidadãos, porém antes de adentrar a matéria normativa e palpável é imprescindível vislumbrar a esfera subjetiva das cidades.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito da Universidade de Brasília, e-mail: [jznatour@gmail.com](mailto:jznatour@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduanda em Direito da Universidade de Brasília, e-mail: [marianadealencarmattos@gmail.com](mailto:marianadealencarmattos@gmail.com)



Nessa perspectiva, convém mencionar o livro “As cidades invisíveis” de Ítalo Calvino, que versa sobre a dimensão imaterial das cidades, isto é, como elas extrapolam o meio - urbano - e alcançam uma ordem simbólica. Marco Polo, em sua atividade diplomática com Kublai Khan, relata as cidades do Império para seu regente.<sup>3</sup> Apesar da aparente materialidade dos relatos, fica nítido que tais descrições não almejam a verossimilhança, mas representam os anseios e pretensões do viajante.

Portanto, depreende-se que a experiência humana no território excede o uso dos aparelhos públicos e assimila uma natureza dialógica, de modo que a própria cidade reflete no sujeito - e vice versa. Logo, nota-se que as cidades despertam um senso de identidade comum entre os sujeitos, justamente por promover o pertencimento através do compartilhamento de símbolos com lastro histórico.

Ainda em relação ao pertencimento, cabe aludir ao recém lançado documentário “Relatos Fantasmas” de Kleber Mendonça Filho<sup>4</sup>. Esta obra cinematográfica versa sobre a cidade do Recife, mais especificamente sobre os cinemas de rua que coloriam o seu centro. Nesse cenário, o artista destaca a importância da integração dos habitantes da cidade por meio de atividades culturais, visto que nesses momentos os cidadãos ocupavam efetivamente os espaços urbanos. Assim, assistir a um filme em um cinema de rua não se limita ao “usufruto de um patrimônio público”, na verdade a potência desta atividade reside nos vínculos sociais que permeiam essa experiência.

Ainda no que tange o documentário, percebe-se uma noção de inconsciente coletivo: o povo enquanto detentor de uma memória que remonta a outra configuração de cidade, na qual a convivência diária era sinônimo de ocupação do espaço urbano. Nesse sentido, observa-se que o próprio vínculo com a cidade depende da manutenção desses espaços de encontro.

## 2.2. Direito à Cidade e Plano Diretor

O direito à cidade é um direito coletivo e difuso, garantido a todos os habitantes – presentes e futuros – de viver, participar e transformar o espaço urbano. Previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ele regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88 e fundamenta os debates sobre o Plano Diretor.

Em paralelo a isso, tem-se que uma das facetas da cidadania seria justamente o acesso integral ao espaço urbano. Nesse diapasão, a consumação do direito à cidade realiza grande parte

<sup>3</sup> CALVINO, Italo. **A Cidade Invisível**. Tradução: Diogo Marinardi. São Paulo: Biblioteca Folha, 1972. Disponível em: [https://monoskop.org/images/c/c7/Calvino\\_Italo\\_As\\_Cidades\\_Invisiveis.pdf](https://monoskop.org/images/c/c7/Calvino_Italo_As_Cidades_Invisiveis.pdf)

<sup>4</sup> RETRATOS FANTASMAS. Diretor: Kleber Mendonça Filho. Produção: Emilie Lesclaux. Brasil: Vitrine Filmes, 2023. (93 min.).



das condições para uma cidadania plena, já que é na esfera local que se garante a contemplação dos elementos basilares da vida.

Em adição a isso, vislumbra-se a noção de participação popular. Como elucidou a autora Cátia Antonia da Silva: “O Plano Diretor tem o seguinte objetivo: incentivar os municípios a avaliar e implantar um sistema de planejamento municipal aberto à coletividade”.<sup>5</sup>

Ainda, Silva complementa:

A aprovação do Estatuto da Cidade nos anos 2000 contribuiu decididamente para consolidar e fortalecer a compreensão do que seria um Plano Diretor participativo, ou seja, que garanta e possibilita que diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais.<sup>6</sup>

Desse modo, nota-se que a participação popular é elemento cerne da própria ideia de Plano Diretor.

### 2.3. A construção e aplicação do Plano Diretor

O Plano Diretor prevê a participação social através de debates, consulta pública, audiência pública e outros instrumentos jurídicos, em seu artigo 148, VI, Lei Complementar nº 803.<sup>7</sup> Estes mecanismos de escuta promoveriam a legitimidade e a aplicabilidade do projeto.

Nesse sentido, ao dispor sobre instrumentos de participação popular, almeja-se contornar o sistema representativo e instigar o exercício direto da cidadania. Dessa maneira, os representados nas Câmaras municipais e distrital não estariam automaticamente imbuídos dos anseios de seus eleitores, sendo essencial recorrer a população local para desenvolver suas contribuições ao projeto. Esta postura descentraliza as decisões acerca do espaço urbano, o que contribui para a noção de pertencimento e responsabilização, já que a população se vê partícipe da manutenção e aprimoramento deste bem comum.

Entretanto, apesar desta consulta ser prevista pela legislação, dado a desarticulação da coletividade e dos núcleos populacionais, tais medidas contemplam apenas a cúpula dos movimentos sociais e não atingem integralmente a população. Além de atenuar a legitimidade do projeto, torna-o carente de fundamentação fática, isto é, o distanciamento da realidade vivida pelos cidadãos. Convém salientar que essas normas jurídicas permanecem desconhecidas da população.

<sup>5</sup> SILVA, Catia Antonia da. Plano Diretor e Participação Social: Pensando o planejamento social. **Revista Tamoios**, v. 2, n.1, jan./jul., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2006.602>

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Brasília: Governo do Distrito Federal. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-803-de-25-de-abril-de-2009>.



Assim, destaca-se o prejuízo causado por esse monopólio decisório, visto que não há o verdadeiro empoderamento da população, de modo que o usufruto do patrimônio público resta comprometido.

Portanto, atesta-se que o Plano Diretor é uma ferramenta de gestão democrática do espaço urbano, porém, para que tal propósito seja alcançado, o direito à cidade há de fortalecer-se, de modo que a participação coletiva amadureça.

Outra face deste instrumento administrativo é a aplicação do projeto. Assim, considerando que a elaboração fomenta a participação do cidadão, por outro lado, com a implementação das políticas públicas definidas pelo Plano diretor, tem-se a intermediação da sociedade com o território urbano, de forma a promover (ou não) a cidadania concreta.

Dessa maneira, observa-se uma lacuna entre a ideia concebida no projeto e a realidade fática que permeia a vida dos cidadãos, sobretudo, nos territórios mais vulneráveis das periferias dos grandes centros urbanos.

Este distanciamento é em parte resultado da ausência efetiva de domínio pela coletividade sobre tal instrumento jurídico, já que - apesar da disposição normativa - o projeto não tem sido concebido através da escuta ativa da comunidade local. Tal discrepância, além de dificultar o acesso aos aparelhos públicos, limita as possibilidades dos cidadãos reivindicarem seus direitos, o que perpetua essa conjuntura de dissociação.

### **3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em guiza de conclusão, depreende-se que o Plano Diretor é uma oportunidade concreta de promover a participação plena do cidadão na cidade. Para isso, é de exímia importância que a coletividade participe integralmente da elaboração de tal plano, já que só assim, esta se sentirá responsável e pertencente de fato a cidade que ocupa. Convém salientar que esse processo possibilita o compartilhamento simbólico que envolve a cidade, de modo que a auto-referência sujeito-cidade é consumada. Somado a isso, os habitantes da cidade saberão como reivindicar seus direitos perante a Administração Pública.

Em paralelo a isso, com um Plano Diretor fruto do debate amplo, ter-se-ão políticas públicas mais adequadas às necessidades reais da população para garantir o bem estar social e o desenvolvimento sustentável com segurança cidadã.

Em respeito ao direito à cidade - e demais direitos fundamentais - o Plano Diretor, nos termos estabelecidos pela legislação, deve expressar o exercício da cidadania tanto em sua formulação quanto em sua aplicação. Desse modo, os cidadãos tornariam-se titulares efetivos do patrimônio público.



## REFERÊNCIAS

CALVINO, Italo. **A Cidade Invisível**. Tradução: Diogo Marinardi. São Paulo: Biblioteca Folha, 1972. Disponível em: [https://monoskop.org/images/c/c7/Calvino\\_Italo\\_As\\_Cidades\\_Invisiveis.pdf](https://monoskop.org/images/c/c7/Calvino_Italo_As_Cidades_Invisiveis.pdf).

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Governo do Distrito Federal.

RETRATOS FANTASMAS. Diretor: Kleber Mendonça Filho. Produção: Emilie Lesclaux. Brasil: Vitrine Filmes, 2023. (93 min.).

SILVA, Catia Antonia da. **Plano Diretor e Participação Social: Pensando o planejamento social**. Revista Tamoios, v. 2, n.1, jan./jun., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2006.602>.