

## PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: POLÍTICA URBANA E NOVOS ATORES SOCIAIS

### *PARTICIPATORY DIRECTOR'S PLAN: URBAN POLICY AND NEW SOCIAL ACTORS*

*Alexandre dos Santos Rocha*<sup>1</sup>

**RESUMO:** Esse artigo discute a elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor Participativo de Beberibe em 2006 por vários segmentos sociais que expuseram as necessidades de uma política urbana capaz de promover uma cidade desenvolvida e justa para se morar. Nosso estudo se baseou numa pesquisa bibliográfica e nos documentos produzidos pela equipe multidisciplinar durante as fases de revisão do PDP. A pesquisa possui uma abordagem qualitativo-descritiva por trazer dados extraídos e confrontados com a teoria citada. A metodologia seguida foi desenvolvida pelo Ministério das Cidades por meio do Estatuto da Cidade que foi aplicado e orientado pelo Cearah Periferia à equipe multidisciplinar da Prefeitura Municipal de Beberibe. De início foi realizado um diagnóstico dos três climas: litoral, serra e sertão. Para daí traçar a sistemática de estudo e análises das vulnerabilidades e impactos socioambientais do município. Foram identificadas áreas que precisavam receber mais investimentos e cuidados prioritários em razão da falta de equipamentos e infraestrutura urbana. Por fim, enquanto tivermos grupos opositores à cidade igual para todos, jamais cumprirá a sua função social de destinar o acesso a terra e aos bens sociais coletivamente construídos aos que realmente precisam e fazem por merecer justamente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Diretor. Elaboração, revisão e implementação. Participativo.

**ABSTRACT:** This article discusses the elaboration, revision and implementation of the Participatory Master Plan of Beberibe in 2006 by various social segments that exposed the needs of an urban policy capable of promoting a developed and fair city to live in. Our study was based on bibliographic research and documents produced by the multidisciplinary team during the PDP review phases. The research has a qualitative-descriptive approach for bringing data extracted and confronted with the theory cited. The methodology followed was developed by the Ministry of Cities through the City Statute that was applied and guided by Cearah Periferia to the multidisciplinary team of the Beberibe City Hall. At first, a diagnosis of the three climates was carried out: coast, mountains and hinterland. To outline the study and analysis of vulnerabilities and socio-environmental impacts in

<sup>1</sup> Historiador (UVA), pedagogo (FAK), cientista humano (UNILAB), especialista em museologia, psicopedagogia (FVJ), mestre em educação e ensino (UECE/FAFIDAM/FECLESC) e graduando em antropologia (UNILAB). E-mail: alesantos58@hotmail.com



the municipality. Areas were identified that needed to receive more investment and priority care due to the lack of equipment and urban infrastructure. Finally, as long as we have groups opposing the city equal to all, it will never fulfill its social function of allocating access to land and social goods collectively built to those who really need and justly deserve it.

**KEYWORDS:** Master Plan. Elaboration, review and implementation. Participative.

## INTRODUÇÃO

As desigualdades não só geográficas dos municípios como Beberibe no Ceará são discutidas pelo Ministério das Cidades, órgão da esfera federal brasileira criado em 01 de janeiro de 2003 na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte como está descrito no Capítulo II – Dos Direitos Sociais (arts. 6º ao 11º) da Constituição de 05 de outubro de 1988.

As cidades brasileiras vêm passando por muitas mudanças socioeconômicas e culturais devido à ordem do capital financeiro em crise. Contudo, a gestão e controle do espaço urbano precisam ser planejados para que os cidadãos possam vislumbrar um futuro de desenvolvimento e equilíbrio a fim de universalizar o direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os brasileiros. As cidades pequenas, médias e grandes para manter-se e expandir-se no capitalismo financeiro agonizante é necessário à participação popular através dos coletivos sociais.

Com a obrigatoriedade das políticas públicas urbanas os municípios brasileiros passaram a elaborar os seus planos diretores no final dos anos 90. Beberibe construiu o seu na gestão do prefeito Orlando Facó em parceria com o governo do Estado do Ceará e o Instituto Ambiental de Estudos e Assessoria. Em 12 de setembro de 2000, foi decretado no Legislativo Municipal a Lei nº 605, sancionada pelo citado que dispõe sobre Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da cidade de Beberibe.

Em novembro de 2005, antes de completar os 10 anos de vigência da lei, houve uma revisão em razão da aprovação da Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade) em 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001). 1.686 municípios em todo o Brasil ficaram obrigados a rever ou elaborar pela primeira vez seus planos diretores até outubro de 2006, com ampla participação dos sujeitos em coletivos sociais. Se os municípios não o fizerem, como é o caso de Beberibe, estão sujeitos às sanções os poderes executivo e legislativo, tais como improbidade administrativa ou omissão legislativa.

Por fim, planejar o futuro da cidade é incorporar todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o

desafio que o Estatuto da Cidade impõe aos Planos Diretores, obrigatórios para cidades brasileiras até 2006 com 20 mil habitantes (BRASIL, 2001).

## **PLANO DIRETOR: POLÍTICA URBANA E DEMOCRATIZAÇÃO DO TERRITÓRIO**

A Associação Brasileira de Normas Técnicas define Plano Diretor como o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados (ABNT, 1991). Fernandes (2010) analisa criticamente essa política de planejamento hegemônica para a solução dos principais problemas das grandes e médias cidades brasileiras que estaria condicionada a um planejamento urbano “tecnicamente bem feito”.

Para esse estudo trouxemos a definição do Estatuto da Cidade que diz: “Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p. 40). Definição hegemônica que reflete uma passividade dos sujeitos que compõem o espaço urbano. Esses são meros coadjuvantes frente ao “tecnicamente bem feito”.

Para Fernandes,

[...] o planejamento urbano promovido pelo Estado no período compreendido entre o último quarto do século XIX e as primeiras décadas do século XX, surge basicamente para atender aos interesses de uma diminuta elite dominante, que utilizando à sua maneira idéias vindas, principalmente, da Europa, propagava a necessidade de intervenções do Estado no espaço urbano sob a justificativa principal da contenção de doenças e sob um incipiente discurso de ‘modernização’ (2010, p. 27).

A discussão feita pelo autor abordar o planejamento dominante dos séculos passados que diferem das políticas dos “Planos Diretores” para “Pequenos Municípios”, ou seja, com população a partir de 20 mil habitantes. Parâmetro que pouco contempla a diversidade de situações abrangentes do território e da população. É preciso incorporar outras variáveis – localização em região metropolitana, em áreas de interesse turístico.

Para Silva Júnior e Passos,

O fortalecimento da economia local passa, necessariamente, pelo ordenamento das atividades econômicas existentes no município e pela busca de alternativas para seu pleno desenvolvimento. E o município precisa estar preparado para isso! É neste contexto que surge a discussão sobre o plano diretor municipal e a necessidade de participação dos empreendedores locais – entendidos como empresários, especialmente os de micro e pequeno porte, artesãos, agricultores,

trabalhadores da economia informal – no processo de elaboração e gestão deste instrumento (2006, p. 06).

O desenvolvimento da economia local é um dos pontos de interesse do Ministério das Cidades para os municípios brasileiros, possibilitando, através de seus instrumentos de gestão da política urbana. Portanto, deve se contrapor com as dinâmicas dos mercados econômicos que contribui para um espaço urbano cada vez mais segregado devido à lógica desenvolvimentista do capital financeiro quando reflete a redistribuição dos benefícios que porventura a urbanização traga.

Ainda Silva Júnior e Passos,

Para que possamos entender o que é plano diretor, primeiro é preciso saber que o Brasil passou por profundas transformações durante o século XX, principalmente no que diz respeito ao processo de formação e desenvolvimento de suas cidades, marcado pela intensa migração da população da zona rural para a zona urbana, principalmente para os grandes e médios centros. Segundo dados do IBGE, em 1940 apenas 23,6% da população vivia nas cidades, no ano 2000 este percentual atingiu 81,2%! (2006, p. 07).

Em razão disso esse órgão federal recomenda que os representantes do poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor, evitando alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo que incluem os cidadãos individuais e em associações. Os vereadores podem colaborar muito também para dar boa redação ao texto de lei.

É importante para que todos entendam e possam interferir no processo, é fundamental que o Plano Diretor seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final. Esse instrumento deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de medidas simples, que todos entendam para saber defendê-lo e aplicá-lo. Para que não se transforme em medidas antipopulares e autoritárias por parte de quem elaborou.

Segundo Resende e Ramalho,

Analisar em textos quais vozes são representadas em discurso direto, quais são representadas em discurso indireto e quais as consequências disso para a valorização ou depreciação do que foi dito e daqueles (as) que pronunciaram os discursos relatados no texto pode lançar luz sobre questões de poder no uso da linguagem (2006, p. 67).

O tipo de linguagem e discurso usado durante a fase de elaboração do Plano Diretor é essencial, pois permite outro discurso de viés contra hegemônico. Isso pode ser uma boa oportunidade para instalar o Conselho da Cidade ou equivalente, que se tornará fórum permanente para discutir a cidade, para mobilizar

os cidadãos e para facilitar a integração de políticas. Para isso é preciso uma leitura da cidade que reúne registros de memória das pessoas e grupos sociais, aponta elementos da cultura e da vivência e, assim, permite que se construam releituras coletivas dos conflitos, problemas e potencialidades.

### Segundo Resende e Ramalho,

Entender o uso da linguagem como prática social implica compreendê-la como um modo de ação historicamente situado, que tanto é constituído socialmente como também é constitutivo de identidades sociais, relações sociais e sistemas de conhecimento e crença. Nisso consiste a dialética entre discurso e sociedade: o discurso é moldado pela estrutura social, mas é também constitutivo da estrutura social (2006, p. 26).

A prática do discurso hegemônico de discutido por Gramsci (1999-2002) faz parte das instituições sociais como também dos sujeitos que a compõem a fim de se legitimarem. Como estrutura, o poder público municipal por meio da prefeitura cabe à ampla divulgação do processo de revisão do PDP e facilitar o acesso aos documentos e informações produzidos durante todo o processo participativo de elaboração deste instrumento. Possibilita conhecer documentos e informações indispensáveis para que parcela significativa da população participe efetivamente nos debates, até a aprovação final como orienta o Art. 6º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

O Plano aprovado em 2007 no município de Beberibe completou uma década em 2017, não houve a revisão como orienta o Ministério das Cidades com ampla participação dos diversos segmentos sociais. O que ocorreu em abril de 2013 foram alterações de gabinete para atender interesses particulares da gestão e de empresários que se dizem investidores em Beberibe.

O primeiro ponto alterado no plano foi o anexo IV, que corresponde ao parcelamento, uso e ocupação do solo – Microzoneamento – ZUC – 01 (A) – Beberibe – Sede – Morro Branco<sup>2</sup>. Área de grande especulação imobiliária que a lei protegia através de restrições quanto às formas de construção e ocupação do espaço. As mudanças ocorreram para afrouxar o uso do solo de maneira desenfreada como indica a segunda mudança no anexo VI, indicadores urbanos de ocupação do solo que se refere ao anexo IV, definindo as microzonas e os tipos de construções, suas dimensões, regras e medidas para o uso do solo. A terceira modificação no anexo XIV, tabela de recuos segundo as vias públicas do mesmo anexo IV, delimitando as construções residenciais e comerciais nesses locais.

O Estatuto da Cidade abre possibilidade de romper isso, efetivamente, com a tradição de planejamento tecnocrático, descomprometido com a realida-

<sup>2</sup> <https://alesantos58.wixsite.com/uruconsultorias/copia-projetos>

[https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Beberibe\\_MinutaCE.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Beberibe_MinutaCE.pdf)

de social. Ainda que estejam garantidos por lei os instrumentos de participação na elaboração e na gestão dos planos, nossa história está repleta de exemplos de planos diretores que recuam de seus pressupostos mais generosos, ao menor sinal de conflitos. Como aconteceu no Plano Diretor da Cidade de Fortaleza relatado por Albuquerque,

Apesar de apresentar o discurso da descentralização e da participação da população nas decisões relativas à gestão pública, as “regionais” visavam, de fato, o fortalecimento do poder político do “antigo” Distrito Central, equivalente à SER II, enquanto restaram enfraquecidas as demais áreas da cidade, pela dispersão da informação e pelo discurso ideológico e demagógico (2011, p. 63).

A proposta que confronta essa ação é para o pensamento de Vasquez (1997) a práxis revolucionário-participativa que gera uma consciência de classe, pois é mais eficaz e leva a respostas mais comprometidas com a realidade social e urbana, além de liberar grande potencial criativo, no esforço de construir respostas aos desafios e age contra a hegemonia nesse discurso de via única como foi o Plano Diretor Desenvolvimento Urbano de 2000 em Beberibe. Já a sua Revisão em 2006 contou com os seguintes segmentos sociais: Associação dos Trabalhadores Rurais; Colônia de Pescadores; Entidades Religiosas; Associação dos Empresários dos Meios de Hospedagem de Beberibe; Universidade Estadual Vale do Acaraú Polo Beberibe; Federação das Associações; Associação dos Moradores da Prainha do Canto Verde; Centro Vocacional Tecnológico; Câmara de Dirigentes Lojistas; Representante de Empresários e Investidores; Representante de ONG's; Representante do Setor Imobiliário...

## **REVISÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDP DE BEBERIBE: UM CONFRONTO**

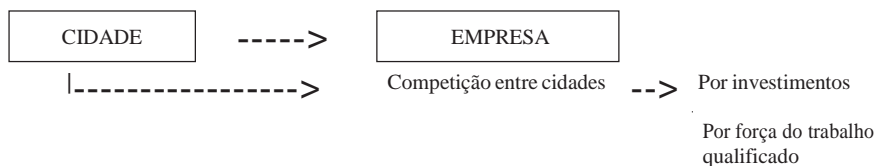
As discussões para a revisão do Plano Diretor iniciaram em novembro de 2005, cumprindo a Lei Federal nº 10.257 que rege sobre o Estatuto das Cidades aprovado em 10 de julho de 2001. O planejamento das ações para a revisão se deu na gestão participativa inaugurada no município de Beberibe pelo prefeito Marcos de Queiroz Ferreira. Para isso, foi composta uma equipe técnica multidisciplinar da prefeitura municipal de Beberibe para iniciar a metodologia recomendada pela lei.

Acima de tudo, a revisão do Plano Diretor Participativo (PDP), instrumento básico da política urbana (Art. 182 e 183 da Constituição Federal), deverá atender as concepções expressas no Estatuto da Cidade, tais como a participação popular efetiva e a regulamentação dos instrumentos urbanísticos e suas localizações no território. Além disso, os planos diretores devem ter, por lei, um conteúdo mínimo, expresso também pelo Estatuto da Cidade, conteúdo esse não encontrado no PDDU de 2000.

Segundo Albuquerque (2015, p.182),

O Plano Diretor define a realização concreta das diretrizes gerais do Estatuto e a aplicação dos instrumentos de política urbana no território da cidade. Há, inclusive, instrumentos que só poderão se aplicados se estiverem definidos no Plano Diretor como no caso das OUC's, ou seja, planejados no território municipal como um todo e articulados às demais estratégias (2015, p. 182).

Esse planejamento seguiu as orientações metodológicas do Ministério das Cidades durante a revisão pela equipe técnica multidisciplinar municipal, com apoio sócio técnico local do CEARAH Periferia<sup>3</sup>, responsável em fornecer orientação e suporte técnico às exigências feitas pelo Estatuto da Cidade durante a fase de revisão. Foi necessário fazer um confronto entre o PDDU de 2000 e as exigências do Estatuto da Cidade. O conceito básico nesse foi à competição entre cidades de caráter favorável e duradoura para o município de acordo com objetivos específicos. Assim, foi uma estratégia para alavancar os setores econômicos de Beberibe, bem como os projetos estruturantes a serem implementados (BEBERIBE, 2000). Como mostra o gráfico 02.



Adaptação necessária a nova estrutura produtiva

Essa metodologia aplicada pelo PDDU de 2000 para o diagnóstico do município se pautou estritamente pelos princípios de concorrência a fim de determinar seus pontos fortes e fracos para traçar a política urbana do município para os 10 anos. Foram levados em contato os indicadores quantitativos e qualitativos das atividades consideradas como possível exploração em Beberibe, com o intuito de determinar se o município reunia condições de se sobressair perante as outras cidades concorrentes no Estado do Ceará.

Ainda Albuquerque,

É importante estabelecer uma relação dialética entre o papel do Estado perante a condução da política urbana por meio de Projetos Urbanos, e sua subordinação frente aos aspectos macroeconômicos colocados anteriormente. Esta opção é tomada a partir da adoção de uma conduta política específica, onde o modelo de desenvolvimento econômico, e a ideologia que o fundamenta, são o pano de

<sup>3</sup> Joísa Barroso.

fundo que possibilita as condições específicas para as interações entre os setores público privado no processo de produção capitalista do espaço (2015, p. 205).

Levando em conta isso, a conclusão que se chegou à relação das atividades pelo diagnóstico foram as dos setores econômicos priorizados: o turismo de lazer, principal atividade geradora de recursos do município; a agricultura do caju; a pesca de camarão, peixe e lagosta; as cerâmicas (telhas e tijolos); confecções de peças íntimas (microempresas), formal e informal; comércio varejista (público local), sazonalmente inflado pelos veraneios e turistas; artesanato de confecções (labirinto e crochê) e de garrafa de areias coloridas, impulsionado pelo turismo.

Após esse diagnóstico que ficou incompleto por não ter mencionado uma fonte de renda bastante expressiva no município, a aposentadoria dos idosos não foi colocado no PDDU de 2000. Traçou-se 04 linhas estratégicas para poder cumprir a sua meta. A primeira se refere: a Beberibe será um importante centro de turismo de lazer do Nordeste Brasileiro; a segunda: Beberibe terá uma economia primária dinâmica e moderna, integrada aos mercados consumidores nacionais e internacionais; a terceira: Beberibe terá uma economia industrial forte, descentralizada e compatível com seu meio ambiente e a quarta: Beberibe será um município atraente e equilibrado, físico e socialmente (BEBERIBE, 2000).

O PDDU de 2000 se mostrou um plano bastante avançado e trazem alguns dos instrumentos que só seriam regulamentados a nível federal com a aprovação da Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade). São eles:

1. Instrumentos institucionais:
  - Conselho Municipal do Plano Diretor;
  - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente;
  - Sistema Integrado de Planejamento Municipal.
2. Dos instrumentos urbanísticos / ambientais:
  - Estudo prévio de Impacto Ambiental;
  - Programa de Formação de Estoque de Terras;
  - Desapropriação, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal;
  - Tombamento.
3. Dos instrumentos tributáveis / financeiro:
  - Incentivos fiscais;
  - Imposto Progressivo no Tempo;



- Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- Zoneamento do município ficou restrito ao litoral (área de foco do plano).

O PDDU de 2000 apostou na suposta “vocação” do turismo em Beberibe. Para isso, orientou suas prioridades para o desenvolvimento desse setor, visando principalmente, o mercado externo. Porém, a lei não foi aplicada e nem dialoga com as leis complementares a exemplo do Código Tributário do Município. Os projetos estruturantes, fundamentais para o desenvolvimento das potencialidades turísticas a fim de gerar emprego e renda para o município não foram implementados. A revela o dessa lei, o município continuou a crescer de forma desordenada e gerando impactos ao meio ambiente local como acontece na faixa de praia que vai de Morro Branco a Parajuru que sofre com a “ressaca” das marés (BEBERIBE, 2000).

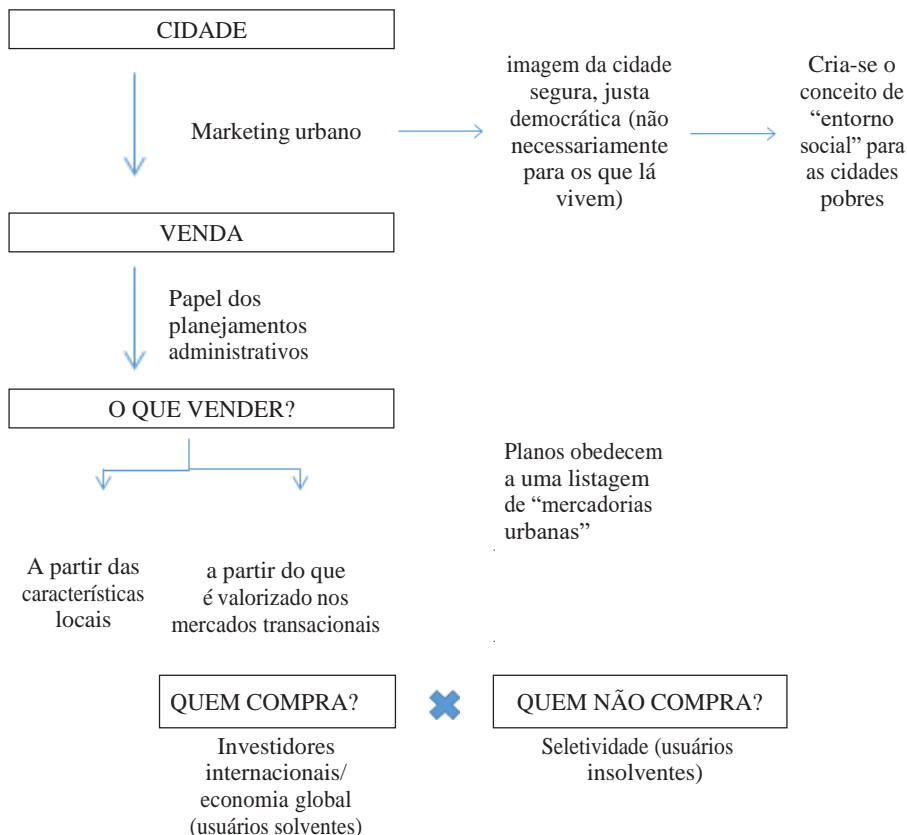
Esses impactos geram destrui o na faixa de praia, nas falésias e dunas do litoral de Beberibe. Danos que são crescem ao longo do tempo no município pela ausência de a oes planejadas tanto da esfera pública quanto da iniciativa privada que lucra com o turismo de sol e mar, característico da cidade. O que se quer com a implementa o da Lei do PDP   que possa garantir um bom uso das potencialidades naturais que Beberibe dispõe. A falta desse uso racional está na ausência de políticas públicas efetivas que combatam as agressões ao meio natural, fruto da façanha do capitalismo especulativo que materializa nos empreendimentos turísticos que crescem de maneira desordenada e em muitos casos irregular   beira mar.

O uso consciente do solo permite usufruir o espaço coletivamente, bem como as potencialidades para fins turísticos ou não. Mas isso requer uma legisla o específica a fim de orientar a quem quer que seja o uso consciente do recurso e de seus bens naturais para que possa ser garantido a sua preserva o. Quando se usa o termo preservar não quer dizer que o espaço não será tocado para não ser alterado, pois a própria atividade do homem por meio do trabalho já   naturalmente uma altera o do meio com o intuito de garantir a sobrevivência. Contudo, quando se transforma o local com objetivo de adapta o o homem está lutando por sua fixa o àquele meio, pois sem essa mudança não há como o ser poder se reproduzir socialmente.

Segundo Silva,

Os valores de uma cidade são oriundos de sua popula o.   resultado de uma convivência diária com conhecidos e desconhecidos e com o meio ambiente, convivência essa que se estendem as todas as formas de contatos humanos, sejam eles econômicos, sociais ou religiosos (2005, p. 45).

Assim, acontece com as cidades quando eles não possuem um planejamento adequado e que vise à função social da mesma. No gráfico 03, mostra-se esquematicamente como a cidade na lei do PDP precisa está para desempenhar melhor suas atividades urbanas que nem sempre estão a favor de toda a população (BEBERIBE, 2006).



Diretrizes esquematizadas durante a revisão do PDP em 2006, novos conceitos e definições a respeito da cidade foram incorporados para realmente se atingir os rumos necessários para que o município de Beberibe possa cumprir a sua função social. Para isso foi essencial definir os usos das propriedades rurais e urbanas por meio da participação popular (BEBERIBE, 2006).

## ESTRATÉGIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

Para se definir como a função social da cidade e da propriedade deve ser cumprida foi necessário orientar a aplicação de instrumentos de indução do

desenvolvimento urbano e de regularização fundiária. Para isso a gestão municipal precisou se estruturar a fim de mobilizar a sociedade civil para a elaboração e implementação da Revisão do Plano Diretor. Sem isso, não conseguiríamos garantir a manutenção dos pactos por ventura firmados para alocar investimentos prioritários no intuito de concretizar o PDP.

Sem a participação popular seria impossível desenvolver a metodologia orientada pelo Ministério das Cidades por meio do Estatuto das Cidades. Os caminhos e as adequações seguidas foram sendo adequadas de acordo com a realidade do município. As fases foram:

1. Lançamento público do projeto;
2. Organização institucional (composição e formação da equipe técnica local para desenvolver a metodologia do trabalho);
3. Oficinas de sensibilização da comunidade e dos atores sociais
4. Oficinas de formação da comunidade e dos atores sociais;
5. Instauração do Núcleo Gestor da Revisão do Plano Diretor de Beberibe;
6. Oficinas de leituras Comunitárias;
7. Confrontação das Leituras Comunitárias e Técnicas (priorização dos problemas);
8. Oficinas de formação (zoneamento do PDDU/2000);
9. I Fórum do Plano Diretor (construção de estratégias);
10. Seminários temáticos;
11. Audiências temáticas;
12. II Fórum do Plano Diretor (apresentação de propostas);
13. Audiência Pública (eleição dos delegados);
14. III Fórum do Plano Diretor (pactuação das propostas do II Fórum);
15. IV Fórum do Plano Diretor (apresentação pública da minuta de Lei do Plano Diretor).

Todas essas fases foram amplamente divulgadas por meio eletrônico, rádio, cartazes, panfletos, faixas, jornal, ligações pessoais e ofícios quando dirigidos às instituições públicas e privadas do município para efeito de legalidade e aplicando o princípio do “registre-se e publique-se” da administração pública.

A Revisão do Plano Diretor estava inserida no Programa “Estratégia de Apoio a Gestão Urbana Ambiental”, como dito anteriormente, teve como suporte no diagnóstico a harmonização de 03 metodologias distintas, mas que se complementam: Informe Geo (ONU); Avaliação das Vulnerabilidades Ambientais - AVA (Ministério do Meio Ambiente) e participação popular (Ministério das Cidades). Dessa forma, acreditou-se que foi contemplado através do olhar em várias frentes, sendo a principal, a confrontação entre as leituras comunitárias e técnicas.

A partir dessa confrontação, elegeram-se as prioridades que são os problemas mais urgentes a serem resolvidos no município de Beberibe, a saber:

1. A formação de ocupação e uso solo na faixa de praia, dunas, falésias, lagos e lagoas;
2. Questões fundiárias;
3. Gestão democrática;
4. Mobilidade municipal;
5. Destino do lixo.

As linhas estratégicas do Plano Diretor Participativo de Beberibe foram delineadas com objetivo de uma intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação e instrumentos factíveis de implementação para a resolução dos problemas priorizados, servindo também de base para a gestão pactuada na cidade que ouve a voz do cidadão, como se segue:

1. Política de estruturação da mobilidade intramunicipal;
2. Política de indução de formas de uso e ocupação territorial;
3. Política de desenvolvimento do turismo ecológico/cultural;
4. Política municipal de acesso à terra urbana e rural;
5. Política municipal do meio ambiente;
6. Política municipal de saneamento ambiental.

As políticas públicas setoriais do Plano Diretor (os eixos estratégicos) devem ser utilizadas, a partir da aprovação da nova lei, para todas as decisões e ações tomadas na gestão de Beberibe. Se as ações da gestão municipal não estiverem obedecendo a esses princípios, podem ser questionadas na justiça.

Para que a política do Plano Diretor seja efetiva precisa seguir os instrumentos propostos abaixo:

1. Para induzir o crescimento urbano (expansão ou adensamento) é preciso Zoneamento propriamente dito; Parcelamento, Urbanização e Edificação Compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação para fins de reforma urbana; Direito de Preempção; Consórcios Imobiliário; Direito de Superfície; Transferência do Direito de Construir; Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado); Operação Urbanas Consorciadas;
2. Para regularização fundiária de assentamento de baixa renda, deve-se fazer Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS); Usucapião Especial (individual e coletivo); Concessão de uso especial para fins de moradia (individual e coletiva); Concessão do Direito Real de Uso;
3. Instrumentos de democratização da gestão e planejamento territorial por meio de Conselho da Cidade; Audiência e consulta públicas; Conferências; Iniciativa popular; Plebiscito e Referendo; Orçamento Participativo; Estatuto de Impacto de Vizinhança;
4. Instrumentos de captação de recursos e ampliação da capacidade de investimentos por meio de Consórcios municipais; Obrigatoriedade de contrapartidas.

Por fim, o Plano Diretor Participativo como política pública de planejamento e ordenamento urbano possui enfoques claros que estrategicamente atacam os problemas que hoje e no futuro preocupam a população, a saber: orientar as formas de ocupação do litoral e do sertão; possibilitar o acesso à terra urbana e rural de boa qualidade a todos; valorizar o desenvolvimento da economia local e implantar um sistema de gestão territorial compartilhada quando é colocado em prática, que não é o caso do município de Beberibe.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política urbana no Brasil sempre foi feita de maneira enviesada em razão dos usos do espaço público pela elite dominante do país. A ideia de planejar e organizar uma cidade não são novos, sempre houve essa necessidade em tempos e com sujeitos diversos. Pensar um espaço que cumpra a sua função social em meio a crises estrutural do capital não é algo fácil. Pois, todas as estruturas da sociedade estão ruindo por causa das crises cíclicas que se agravaram e perderam seu autocontrole.

Em meio a isso o Ministério das Cidades por meio do Estatuto da Cidade estabelece regras e orientações para definir uma política urbana capaz de trazer uma cidade mais justa para seus cidadãos. Os planos diretores entram em

cena como um instrumento que vai orientar um planejamento a fim de se chegar ao desenvolvimento não só do espaço, mas da economia da cidade quando é colocado em prática, ou seja, na maioria das vezes se transforma no plano-discurso.

Pensar uma cidade justa é destinar a todos os cidadãos um desenvolvimento por igual mesmo que limitado pelo capital especulativo nos centros e áreas de grande valor nas cidades. A ação do plano diretor nesse sentido é garantir um espaço que possa cumprir o direito de todos terem vez e poderem usufruir dos benefícios de maneira coletiva. Um dos instrumentos para conquistar essa ação coletiva é por meio da participação das pessoas na revisão ou elaboração dos planos.

O Ministério das Cidades coloca como importante e imprescindível toda a metodologia de elaboração da política urbana definida como plano diretor de maneira participativa. Elemento central para se construir uma cidade cidadã que foi capaz de escutar e atender as reivindicações de seus habitantes pelo menos no papel. Pois há uma maneira bastante participativa e democrática de elaboração que não condiz e não é permitido pelo capital.

A confirmação disso está nas alterações propostas quando chega ao gabinete do gestor que vem sofrendo pressões as mais diversas dos setores econômicos do município que não querem perder suas regalias com a implementação do plano. Segue ao legislativo municipal a revelia dos anseios dos segmentos sociais que participaram da elaboração do instrumento que é aprovado pela bancada que também recebe pressão desses setores que na visão deles perderão lucro e poder.

Por fim, enquanto tivermos grupos opositores à cidade igual para todos, jamais cumprirá a sua função social de destinar o acesso a terra e aos bens sociais coletivamente construídos aos que realmente precisam e fazem por merecer justamente. A sede de lucro é que gera a ganância desmedida do capital e de quem o apresenta que nunca permitirá que os cidadãos possam viver um espaço justo.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão. **Configuração e significados espaciais para a definição do bairro como unidade de planejamento**: estudo de caso do Bairro Ellery. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Regimes de exceção e viabilização das mais-valias imobiliárias**: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza-CE. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NB 1350** – Normas para elaboração de plano diretor. Rio de Janeiro, 1991.
- BEBERIBE, Prefeitura Municipal de Beberibe. **Propostas do Plano Diretor Participativo de Beberibe**: mapas temáticos. Beberibe: PMB/GET, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Cartilha do Plano Diretor de Beberibe**: sua casa, sua cidade. Beberibe/Ceará: SEINFRA/PROURB, 2000.

\_\_\_\_\_. **Cartilha do Plano Diretor Participativo**: participar é um direito! Beberibe: PMB/GET, 2006.

\_\_\_\_\_. **Cartilha do II Fórum do Plano Diretor Participativo de Beberibe**: Propostas do Plano Diretor Participativo. Beberibe: PMB/GET, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 605, de 12 de setembro de 2000**. Beberibe: Poder Legislativo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo de Beberibe**: versão preliminar – produto 01. Beberibe: PMB/GET, 2006.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadão. Brasília: CONFEA/Minc, 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Brasília: Minc, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Poder Legislativo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Poder Legislativo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FERNANDES, Flávio Palhano. **Participação popular e Plano Diretor Municipal (PDM)**: estudo de caso de Cariacica. 165p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, 6 vols**. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999-2002.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane. **Análise do discurso crítica**. São Paulo: Contexto, 2006.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da; PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar**: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **A justiça distributiva como critério fundamental nas políticas públicas: o caso dos jogos panamericanos na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2005.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1997.

