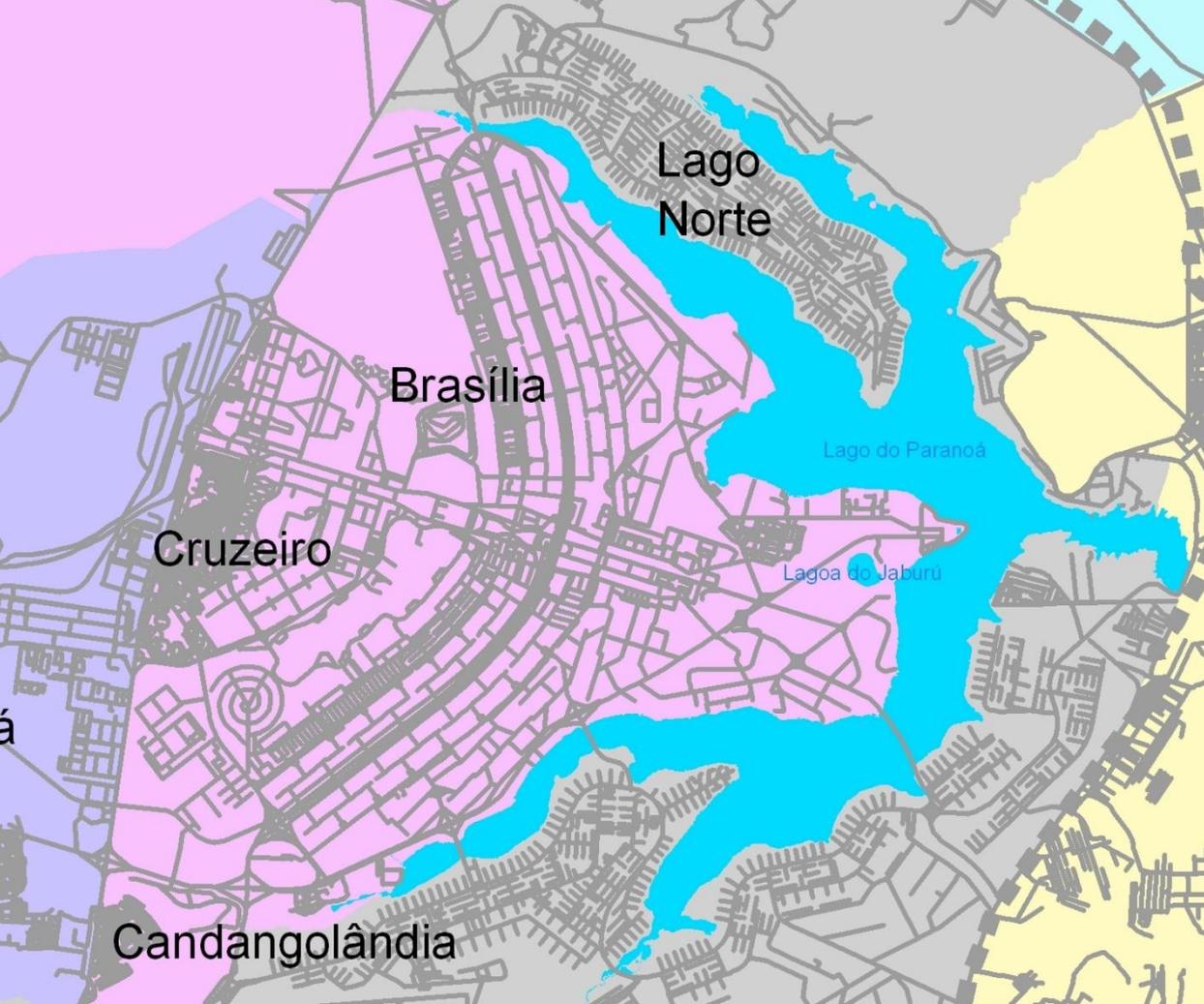


ISSN 2446-5585

PUBLICAÇÃO MENSAL

ano 1 – n. 6

setembro – 2015



**TEXTOS PARA
DISCUSSÃO
ASSESSORIA
LEGISLATIVA**

**POLÍTICA URBANA NO DISTRITO FEDERAL:
GESTÃO PARTICIPATIVA E O PAPEL DOS
CONSELHOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL**

Valéria Arruda de Castro

nº **6**



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL

**CÂMARA LEGISLATIVA DO
DISTRITO FEDERAL**

MESA DIRETORA

DEPUTADA CELINA LEÃO
PRESIDENTE

DEPUTADA LILIANE RORIZ
VICE-PRESIDENTE

DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

DEPUTADO JÚLIO CÉSAR
SEGUNDO-SECRETÁRIO

DEPUTADO RENATO ANDRADE
TERCEIRO-SECRETÁRIO

Textos para Discussão é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/>:
<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1513>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade da autora e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

CASTRO, Valéria Arruda de. Política Urbana no Distrito Federal: gestão participativa e o papel dos conselhos de ordenamento territorial. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, outubro/2015 (Textos para Discussão nº 6). Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1682>.. Acesso em (data).

Revisão*:

José Afonso de Sousa Camboim – Sedit/CLDF
Vania Maria Rego Codeço – Sedit/CLDF.

*Citações conforme original.

POLÍTICA URBANA NO DISTRITO FEDERAL: GESTÃO PARTICIPATIVA E O PAPEL DOS CONSELHOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

RESUMO

O planejamento urbano no Distrito Federal vive uma época de descompasso com a ocupação do território. Há algum tempo, as ações efetivas nessa área de atuação pública têm se limitado à regularização de ocupações, usos e parcelamentos desconformes com as definições constantes nos documentos legais de política urbana.

Muitos planos são elaborados e muitos instrumentos normativos são criados e têm, como consequência, a obrigatoriedade de elaboração de novos planos, estudos e projetos. Esses documentos, quando são elaborados, acabam não tendo efeito prático, “não saem do papel”. Citamos, como exemplo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – Luos e os Planos de Desenvolvimento Local – PDLs, instrumentos complementares ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT-DF, que, até hoje, não foram enviados à Câmara Legislativa para discussão e aprovação. Note-se que é datada de 2009, a lei complementar que aprovou a última revisão do plano diretor.

Essa falta de efetividade é um dos principais fatores que nos demonstra a necessidade de recriar a forma e os procedimentos para se obter uma maior eficácia das ações governamentais nessa área de atuação. A título de contribuição, indicamos que a tão propalada gestão participativa do solo, em todas as fases da política de desenvolvimento urbano, pode se configurar como um fator gerador da agilidade, eficácia e efetividade pretendidas na atuação do Poder Público.

Ao analisarmos o papel desenvolvido pelos conselhos de ordenamento territorial, em seus três níveis de atuação, percebemos a possibilidade de utilizar esses órgãos colegiados como ponte, canal de aproximação do governo com a comunidade, como meio de informar, transmitir conhecimento e

recolher, ao mesmo tempo, demandas e necessidades sociais relativas ao meio urbano.

Neste artigo, após uma brevíssima apresentação dos caminhos e da evolução histórica do planejamento urbano no Distrito Federal, com o objetivo de contextualizar o papel e a composição dos órgãos colegiados, procuramos apontar, de forma objetiva, as incoerências e destacar situações e atividades em desacordo com os documentos legais que regulam essa atividade. Essas questões, a nosso ver, acabaram por tornar a atividade dos conselhos totalmente dispensável ao processo de discussão, elaboração, aprovação, implementação, monitoramento e fiscalização da política urbana.

Concluimos, por fim, por mostrar as possibilidades reais de transformação desses órgãos colegiados para promover a maior participação da sociedade na gestão do espaço urbano. O objetivo é contribuir na discussão desses temas e na busca de soluções para as incongruências existentes no processo de planejamento da ocupação territorial do Distrito Federal.

PALAVRAS-CHAVE: política urbana, gestão participativa, conselhos de ordenamento territorial, órgãos públicos, plano diretor.

SUMÁRIO

I – Política urbana no Brasil contemporâneo: o Estatuto da Cidade e os atuais planos diretores	1
II – Política urbana no Distrito Federal: breve histórico	4
III – Planos e projetos norteadores da política urbana do Distrito Federal	5
IV - Os Conselhos de Planejamento Urbano	7
V – Papel dos Conselhos na gestão participativa do uso do solo	10
VI – Conclusão	13
VII – Fontes de pesquisa	16

I – POLÍTICA URBANA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: O ESTATUTO DA CIDADE E OS ATUAIS PLANOS DIRETORES

O urbanismo somente poderá ser compreendido como processo e, portanto, a ocupação urbana nunca se apresentará, como em uma maquete, um modelo completo, acabado. A riqueza de análise que a ocupação urbana nos faculty é a riqueza da continuidade, da constante transformação. Nunca haverá estruturas completas, estanques, como se apresentam nos estudos teóricos. A utilização do espaço urbano pela população, por si só, estabelece diferentes apropriações do ambiente construído, edificado, que interferem constantemente e de modo efetivo no modelo originariamente proposto. Surge daí vasto e interessante material para análise e estudo.

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001, delinea uma nova forma de pensar o planejamento urbano das cidades. Elaborado a partir da necessidade de regulamentação dos artigos nºs 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece os princípios, diretrizes e instrumentos básicos de atuação nessa área, em nível nacional.

Entre os instrumentos de política urbana, o Estatuto estabelece que o plano diretor de ordenamento territorial é o instrumento básico delimitador e direcionador dessa atividade. E, seguindo os princípios de municipalização expressos na Carta Magna, direciona a atuação municipal para a gestão participativa em todas as fases relativas às atividades de planejamento, implementação, monitoramento e fiscalização das ações de política urbana afetas à ocupação do território.

Porém, as incoerências existentes nos planos urbanísticos até a década de 80 persistem, mesmo após a nova ordem conceitual estabelecida. Tendo como premissa básica a elaboração de planos diretores para cidades com 20 mil habitantes ou mais, esses instrumentos têm se configurado como documentos normativos burocráticos e complexos em excesso, que causam, muitas vezes, o

agravamento dos processos de exclusão social e segregação territorial, degradação ambiental e ocupação informal do solo.

Analisando-se a situação em uma escala de menor abrangência, com uma lupa para a atuação municipal na gestão do solo urbano, observa-se que existe uma lacuna gigantesca nos processos de planejamento urbano. A carência de estudos de pós-ocupação é uma das causas centrais de sérios problemas em setores urbanos implantados ou reestruturados. Essa carência se estende às atividades relativas à política urbana, com relação à qual comumente é desconsiderada a importância de avaliações posteriores à aprovação dos documentos normativos respectivos. O mesmo ocorre durante o processo de implantação dos planos urbanísticos ou projetos de intervenção urbana. Embora seja frequente no texto das leis a referência a estudos de pós ocupação e/ou ao monitoramento de sua implantação, essa tarefa fica relegada a um segundo plano em função de prioridades inadiáveis que acabam por comprometer a correção de distorções.

Dessa forma, planos diretores muito bem elaborados e que atendem a todos os preceitos legais pertinentes logo ficam obsoletos em função de variáveis como a dinâmica do mercado, dos movimentos sociais, da necessidade de criação de novos setores habitacionais, da incorporação de novas tecnologias ou de novos conceitos sociais, legais ou jurídicos. Ao fim do prazo estabelecido para a revisão dos planos diretores – máximo de 10 anos – eles se encontram quase totalmente obsoletos.

Um meio mais eficaz de gestão urbana que a simples aplicação de um documento acabado seria a priorização das ações de monitoramento e de adequação do plano diretor, como procedimento contínuo da atividade urbanística do Estado. A lei, por determinar prazos específicos para revisão e atualização dos planos urbanísticos, acaba por limitar a ação técnica dos setores envolvidos, que passam a carecer de argumento que justifique constantes adequações. Além disso, o processo de aprovação dessas adequações/revisões é suficientemente longo e complexo, para permitir a agilidade necessária a essas ações.

Por que isso acontece?

Observamos, em todo o país, iniciativas bem-sucedidas de real participação social em ações de regularização fundiária fundamentadas nos novos institutos de demarcação urbanística e de usucapião coletivo da terra urbana. Percebemos que, partidarismos à parte, mas politicamente falando, os novos conceitos que estão sendo aplicados têm encontrado ressonância em diversos atores da área urbanística, seja por meio de associações de comunidades, por meio de técnicos ou mesmo de gestores públicos.

O grande desafio que se apresenta é o de estabelecer mecanismos de gestão capazes de trazer o cidadão comum às discussões, definir os procedimentos mais eficazes para que essa participação se torne efetiva e os procedimentos de incorporação das propostas ao plano.

Nota-se, além disso, que a falta de enfrentamento das situações críticas de ocupação territorial parece estar relacionada à falta de conhecimento e informação. Talvez falte tradição histórica de participação e planejamento. A população em sua grande maioria sonha ter seu lote, sua casa, e, desse local, considera que possa ser senhor absoluto. Não há preocupação ou cuidado com o espaço público, comum, bem de todos. Esse espaço é problema da prefeitura, do poder público – *"é para isso que se paga imposto"*. Essa forma de pensar se aplica a todas as camadas socioeconômicas da população.

Dessa forma, o processo de planejamento tem se desenvolvido (e várias iniciativas têm servido de exemplo). Embora ainda esteja em construção, ele é irreversível. A alteração do ideário, do imaginário coletivo e do aprendizado técnico jurídico e urbanístico vai assimilando, a cada nova situação, conflito ou problema a solucionar, uma nova conceituação da propriedade, do coletivo, da cidade.

II - POLÍTICA URBANA DO DISTRITO FEDERAL: BREVE HISTÓRICO

Historicamente, pode-se dizer que Brasília é uma cidade criada sob a égide do planejamento urbano, mesmo considerando que essa disciplina não estivesse, à época, completamente conceituada.

A mudança da capital do país foi, inicialmente, uma decisão política, incorporada à Constituição Federal de 1891 e reafirmada nas Cartas Magnas de 1934 e 1946. Em 1892, foi instituída a Comissão Exploradora do Planalto Central, liderada pelo Chefe do Observatório Astronômico do Rio de Janeiro, Luiz Cruls, que teve a atribuição de desbravar, estudar, pesquisar e estabelecer local adequado à implantação da nova capital.

Pouco mais de 50 anos após a Missão Cruls, a proposta de transferência da capital foi retomada com a nomeação de uma nova comissão – Comissão de Estudos para a Localização da Nova Capital (1946). A escolha do local foi feita tendo como parâmetro as conclusões do Relatório Belcher, elaborado a partir de um levantamento aerofotogramétrico onde foram definidos 5 (cinco) locais possíveis de abrigar a nova cidade.

Tendo como partida outra decisão política, gerada por um questionamento popular em 1956, a proposta de transferência da capital foi assumida pelo recém-eleito Presidente Juscelino Kubistchek de Oliveira. Foi realizado um concurso público em nível nacional para a escolha do projeto urbanístico da nova capital do Brasil, vencido pelo arquiteto Lucio Costa.

Construída em apenas 4 (quatro) anos e inaugurada em 1960, Brasília passa a ser governada por um prefeito, com administração regulada pela Lei nº 3.751/1960. Hoje, com autonomia política, Brasília é administrada por governador eleito pelo voto direto, tem atribuições simultâneas de estado e de município e conta com Poder Legislativo, dispositivos constitucionalmente estabelecidos.

A grande preocupação da administração da cidade à época de sua inauguração era a ocupação urbana, no sentido de preservar as linhas básicas e gerais do traçado da cidade definido no projeto urbanístico vencedor do concurso.

Atualmente, essa preocupação permanece, embora diversas alterações no traçado inicial tenham sido efetivadas ao longo do tempo. O fato é que a administração do território tornou-se bem mais complexa, em face do gigantesco crescimento populacional e do conseqüente surgimento de novas ocupações urbanas dispersas por todo o território, muitas delas implantadas à revelia de qualquer diretriz de ordenamento territorial.

III - PLANOS E PROJETOS NORTEADORES DA POLÍTICA URBANA DO DISTRITO FEDERAL

Considerando a ocupação de todo o território do Distrito Federal, podemos dizer que as iniciativas de planejamento urbano se iniciam efetivamente com a aprovação, em 1977, do Plano Estrutural de Organização Territorial - Peot, homologado pelo Decreto nº 4.049/1977. Em linhas gerais, esse estudo delimita as áreas passíveis de ocupação urbana, de expansão urbana, rural e de preservação ambiental de todo o território do Distrito Federal, com base na capacidade de abastecimento dos sistemas de infraestrutura urbana, e direciona o vetor de crescimento urbano para a porção sudoeste do território, direcionando também o transporte de massa para esse setor.

A partir de então, outros dois estudos foram elaborados, mantendo-se os pressupostos básicos do Peot, mas procurando-se aprofundar, aperfeiçoar e ordenar as diretrizes de ocupação territorial. Nos referimos ao Plano de Ordenamento Territorial - POT (1985) e ao Plano de Ocupação e Uso do Solo - Pouso (1990). O primeiro apresentou o macrozoneamento do território a partir de usos predominantes em zonas rurais, urbanas, de urbanização prioritária, de ocupação restrita e de interesse ambiental. O segundo, embora não tenha apresentado grandes modificações nas diretrizes já estabelecidas, incorporou as diretrizes do Brasília Revisitada, estudo aprovado pelo Decreto nº 10.829/1987, que consiste em uma nova avaliação do arquiteto Lucio Costa, acerca da ocupação e do adensamento da área da Bacia do Lago Paranoá.

O primeiro plano diretor foi aprovado por meio da Lei nº 353/1992. Esse plano abrangeu todo o território e tornou-se o instrumento básico de ordenamento territorial da política de desenvolvimento urbano. Teve a função de orientar os agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das cidades e do território e a finalidade de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território do Distrito Federal, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.

O PDOT/1992 definiu as diretrizes gerais de ordenamento territorial e o macrozoneamento do território, estabeleceu as diretrizes básicas da política de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial e criou o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano - Sisplan e o Sistema de Informações Territoriais e Urbanas – Siturb. Por fim, relacionou os instrumentos de política urbana.

Em 1993 foi promulgada Lei Orgânica do Distrito Federal. A Carta Magna distrital incorporou os princípios da política urbana estabelecida pela Lei Complementar nº 353/92 e, além disso, determinou que a **política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal seja estruturada em um sistema de planejamento contínuo com a participação da sociedade civil nesse processo e no controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e rural**. Essa determinação persiste até os dias atuais. A LODF determinou, também, a elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), abrangendo todo o Distrito Federal, e de Planos Diretores Locais (PDLs), para cada região administrativa.

Em consequência, foi aprovado um novo plano diretor, por meio da Lei Complementar nº 17/1997. Foram, então, definidos dois níveis de planos diretores: o PDOT e os PDLs. O primeiro abrange todo o espaço físico do território e regula a localização dos assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população. Os outros, coerentes com o primeiro, abrangem as áreas urbanas e de expansão de cada cidade e regulamentam o direito ao uso e

ocupação do solo. A participação popular é garantida por meio de audiências públicas que devem ser realizadas previamente ao envio das matérias à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF para deliberação.

Em 2007, a base do sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal foi alterada pela Emenda à Lei Orgânica nº 49/2007, o que permitiu a apresentação de novo projeto de lei complementar (PLC) de revisão do PDOT, adequado aos padrões determinados pelo Estatuto da Cidade (art. 40, § 3º).

Atualmente, o planejamento urbano no Distrito Federal tem no PDOT/2009, aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009, seu instrumento básico. Nele estão incorporadas as premissas estabelecidas nas leis maiores, assim como todas as premissas básicas do planejamento urbano e territorial, incluindo suas vinculações com a região do Entorno.

Esse novo Plano Diretor apresenta uma parte dedicada à gestão do território, onde figuram a conceituação, finalidade e abrangência dessa gestão, a estrutura e as atribuições de seus componentes, o Siturb (que é o Sistema de Informações Territoriais) o Sicad (que define o Sistema Cartográfico do DF) e a forma de controle e monitoramento do parcelamento, do uso, da ocupação e da gestão urbana e territorial.

IV - OS CONSELHOS DE PLANEJAMENTO URBANO

A fim de delimitar com clareza as funções, atividades e a composição dos conselhos, consideramos necessárias algumas explicações prévias à análise que se pretende apresentar neste trabalho, tendo como parâmetro o atual plano diretor e os respectivos documentos normativos.

O Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - Conplan é o órgão colegiado superior do Sisplan. Tem funções consultiva e deliberativa e as atribuições de auxiliar a Administração na formulação, análise,

acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política de ordenamento territorial e urbano.

Presidido pelo governador, o conselho é composto por 30 conselheiros titulares, distribuídos da seguinte forma: 15 representantes de órgãos e entidades do Distrito Federal que tenham interface com a área de planejamento urbano, indicados pelas respectivas pastas, e 15 representantes da sociedade, escolhidos entre entidades não governamentais, movimentos sociais, sociedade civil, entidades empresariais e entidades de ensino superior. Os representantes deste último grupo são indicados pelas entidades que se habilitam por meio de voto aberto em reunião pública, em atendimento a chamamento público com ampla divulgação nos meios de comunicação (Lei Complementar nº 889/2014 e Decreto nº 35.771/2014). A nomeação dos conselheiros deverá ser publicada no *Diário Oficial do Distrito Federal*.

De acordo com seu Regimento Interno (Portaria nº 75/2014-Segeth), o Conplan, além do previsto em lei, deve promover o controle social e a participação democrática nas atividades de planejamento territorial e urbano. O órgão tem a finalidade de formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal, e, no que couber, de forma integrada ao desenvolvimento do entorno, fomentar a integração das políticas de planejamento, ordenamento e gestão territoriais e de preservação do patrimônio cultural. Pode, ainda, apresentar proposições às demais políticas setoriais, notadamente às de transporte e mobilidade urbana, habitação e sustentabilidade, com o objetivo de estimular a integração dos instrumentos e das políticas públicas interdisciplinares.

Além do Conplan, o plano diretor prevê dois outros níveis de conselhos de ordenamento territorial: os Conselhos das Unidades de Planejamento – CUPs e os Conselhos Locais de Planejamento – CLPs.

Unidade de Planejamento Territorial – UPT é o agrupamento de regiões administrativas com características semelhantes, que permitem uma visão mais global e harmônica da ocupação do território, no que se refere aos vínculos

populacionais, de circulação e socioculturais. Foram criadas 7 UPTs e, para cada uma delas, um órgão colegiado - Conselho da Unidade de Planejamento - CUP. De acordo com o PDOT/2009, os conselhos das unidades de planejamento têm natureza consultiva e são presididos por um dos administradores regionais que compõem a unidade. Os CUPs têm a atribuição de auxiliar nas discussões, nas análises e no acompanhamento das questões relativas ao ordenamento e à gestão territorial, fazendo a vinculação entre os Conselhos Locais de Planejamento – CLPs e o Conplan. Ato próprio do Poder Executivo regulamentará seu funcionamento, sua composição e a forma de escolha dos seus membros. Na pesquisa realizada, não foi encontrado nenhum documento legal que regule ou disponha sobre a composição dos CUPs. O PDOT/2009 também não estabelece parâmetros para seu funcionamento.

Os Conselhos Locais de Planejamento – CLPs estão presentes em todas as regiões administrativas e são, também, de natureza consultiva e paritária. O Decreto nº 34.870/2013 regulamenta a composição e a forma de escolha dos representantes do Poder Público e da sociedade civil. A Portaria nº 74/2014- Segeth estabelece as diretrizes e apresenta o modelo do Regimento Interno a ser elaborado para cada CLP. Esses conselhos têm a finalidade de auxiliar as respectivas Administrações nas discussões, análises e acompanhamento das questões relativas ao ordenamento e à gestão territorial e são assistidos pelo setor de planejamento da respectiva Administração Regional.

Os CLPs são presididos pelo administrador regional, que tem direito, apenas, ao voto de qualidade. Sua composição conta com 10 conselheiros efetivos representantes da Administração Pública (Caesb, CEB, Defesa Civil, Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, SLU, secretarias de Educação, Cultura e Saúde, Polícia Militar e Administração Regional) e 10 conselheiros efetivos representantes da sociedade, estes assim distribuídos: 4 representantes dos movimentos sociais e populares, 2 membros de organizações não governamentais, 2 membros de entidades empresariais, 1 representante das entidades sindicais e 1 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas.

A indicação dos representantes do Poder Público é de livre escolha do titular do respectivo órgão. Os representantes da sociedade civil devem, obrigatoriamente, atuar na cidade e ter participação na Conferência Distrital das Cidades, onde ocorrerá o processo de escolha.

Entre as atribuições dos CLPs, destacam-se a elaboração, a revisão e o monitoramento do Plano de Desenvolvimento Local – PDL, a identificação das necessidades de alterações no Código de Edificações, na legislação de uso e ocupação do solo, nos índices urbanísticos e em outros instrumentos complementares à execução da política urbana local e a definição das prioridades na aplicação de recursos no que se refere a projetos e metas. Suas deliberações serão submetidas aos respectivos CUPs.

Os Planos de Desenvolvimento Local (PDLs) não são mais planos diretores para cada região administrativa. Configuram-se, de acordo com as definições da Lei Orgânica e do plano diretor, como planos de ação. Segundo a LODF (arts. 318 e 319), ao lado do plano diretor, os PDLs são parte integrante do processo de planejamento urbano e tratarão das questões específicas das regiões administrativas e das ações que promovam o desenvolvimento sustentável de cada localidade, integrando áreas rurais e urbanas, além de detalhar a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no PDOT. Esses planos terão validade de 5 anos e serão elaborados para cada UPT. O PDOT/2009 (arts.150 a 152) determina que esses documentos devem definir e planificar as obras públicas, resultando em propostas de estratégias de ação, diretrizes e projetos.

V – PAPEL DOS CONSELHOS NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO USO DO SOLO

Conforme visto no capítulo anterior, há três conselhos específicos para tratar da questão do planejamento urbano no Distrito Federal, cada qual com a sua área de atuação e em diferentes níveis de abrangência.

Em relação à estrutura e composição desses órgãos, nota-se a possibilidade de total controle do governo em suas decisões, além de neles não haver real possibilidade de manifestação do cidadão comum. A quantidade de membros efetivos, tanto no caso do Conplan (31 conselheiros) quanto no dos CLPs (21 conselheiros), é mais um fator que, além de distanciar a participação direta da comunidade, dificulta a discussão e aprofundamento dos assuntos e problemas apresentados, fato que também favorece o controle da Administração nas decisões.

Esse problema é reafirmado pela falta de regulamentação e de funcionamento dos CUPs, que deveriam fazer a ligação entre os Conselhos Locais e o Conplan. A ausência de atuação desses CUPs sequer é percebida. Note-se que o atual PDOT, que criou esses órgãos e delimitou essas competências, foi aprovado em 2009 — há 6 anos. Some-se a isso, o fato de que a falta de uma regulamentação específica abre uma lacuna no processo de planejamento, uma vez que, por vias legais, as questões locais ficam sem encaminhamento. Resta ao poder administrativo local, portanto, a influência política, que agrega fatores partidários e eleitoreiros, o que compromete todo o processo de gestão do ordenamento da ocupação do solo.

Os CLPs e os CUPs têm característica consultiva. Suas deliberações não têm força de lei, são meras sugestões, indicações. De acordo com a proposta do PDOT/2009, a vinculação dos órgãos locais aos Conselhos das Unidades de Planejamento lhes dá a garantia de uma atuação permanente. Porém, isso distancia a comunidade e os seus interesses das instâncias de decisão. Cria mais um degrau a ser percorrido. Ademais, os representantes desses colegiados junto ao Conplan não são permanentes, se revezam conforme convocados, a partir da pauta de assuntos a serem discutidos, sem direito a voto.

Há mais uma questão a ser considerada em relação aos conselhos locais. O sistema indefinido de indicação dos representantes da sociedade civil e a obrigatoriedade de participação na Conferência Distrital das Cidades afastam a

possibilidade de que a população se manifeste diretamente e apresente suas dificuldades, problemas e dúvidas.

Da mesma forma que nos outros conselhos, essa composição é inadequada e facilmente manipulável. Além disso, faltam representantes de áreas rurais e de setores produtivos e falta espaço para cidadãos comuns fazerem-se ouvidos. Nada é especificado quanto à necessidade de as entidades que têm seus representantes indicados serem responsáveis por ouvir os associados ou a população afetada acerca das questões para discussão nos conselhos.

A real promoção da participação da sociedade nesse processo decisório e no assessoramento ao órgão central de planejamento urbano quanto às metas, prioridades e projetos dos programas relativos às localidades são os pontos importantes e que respaldam a existência e a atuação desses órgãos. A falta desse componente torna os órgãos colegiados apenas mais uma instância burocrática.

Na verdade, reafirmamos, a atuação dos conselhos, independentemente de sua gradação, tem servido apenas como respaldo às ações executivas. Sua participação no processo de planejamento é insignificante. Observa-se que sequer seu posicionamento foi considerado nas discussões gerais de revisão do Plano Diretor, em 2009. Ou seja, esses "agentes" não opinaram, não interferiram na proposta final. Ao invés de conduzirem o processo de consulta popular e discussões com a comunidade, mantiveram-se sem participação nesse processo.

Apesar de todos esses problemas, consideramos a existência dos conselhos fundamental ao processo de planejamento, caso venham a funcionar como um canal permanente de discussão com a comunidade, com os cidadãos, por meio do qual as reivindicações da comunidade possam adquirir força e poder de influência. É a partir desses conselhos que as reivindicações locais devem ser conhecidas e as prioridades locais melhor delimitadas.

VI - CONCLUSÃO

O caminho para tornar efetiva a gestão participativa do espaço urbano é longo e difícil de ser percorrido. Passa pela compreensão por parte do poder público da necessidade de melhor estruturação dos conselhos de ordenamento territorial, para torná-los efetivos canais de comunicação com a população.

São muitos os desafios a serem superados. A questão da gestão participativa e da democracia direta é tema novo para a nossa sociedade, especialmente para o Poder Público, que se habituou a agir de forma impositiva e não consultiva. Pouco a pouco é que vamos aprender a traçar esse caminho. Os conselhos de planejamento urbano são um grande passo nessa direção e podem se configurar como base dessa estrutura de gestão.

Outra questão fundamental a ser observada é a informação. Da mesma forma que esses conselhos devem colher informações, sugestões e propostas, deverão também atuar como o canal da administração pública para formar, informar e esclarecer os cidadãos a respeito dos assuntos de interesse deles, no local de convívio e experiências deles. O conhecimento, por parte da comunidade, poderá ser o meio mais eficaz para tornar o monitoramento dos programas e a fiscalização da ocupação urbana eficazes.

Uma meta importante será alcançada se a composição e o regimento desses órgãos colegiados forem alterados para torná-los menos instrumento de respaldo às ações de governo e mais local de discussão e definição de caminhos e metas, com um número menor de conselheiros em cada instância, para permitir um aprofundamento maior das discussões e deliberações, ainda que suas decisões nas instâncias locais permaneçam como simples indicações. É fundamental, também, para o seu efetivo funcionamento, a incorporação de pessoas da comunidade, sem vinculação a grupos organizados, e de representantes dos setores empresarial, rural e industrial, em sua composição. Assim, talvez, com uma configuração melhor estruturada, a representação de todos os segmentos sociais poderia estar distribuída entre as três instâncias de discussão e, reduzido o

número de conselheiros, um maior aprofundamento nas discussões e uma maior eficácia na atuação poderiam ser alcançados.

Mas é preciso mais. Espera-se que na atuação dos Conselhos Locais, em especial, haja maior autonomia e que seja criada uma via permanente de discussão com a comunidade dos assuntos de seu interesse e de informação e conhecimento, bem como que suas decisões resultem em ações concretas do Poder Público e da administração local em benefício da qualidade de vida dos cidadãos.

Nesse caminho, o Estado não deverá atuar como o poder maior, centralizador e financiador das políticas sociais. Porém, deverá estar sempre à frente na condução e orientação das ações de crescimento e desenvolvimento territorial, na orientação de procedimentos, na implementação dos planos estratégicos ou de ações ou, ainda, no monitoramento e na fiscalização responsável do território.

A grande questão a ser discutida e analisada é a criação de mecanismo que permita à comunidade, aos cidadãos, serem ouvidos individualmente, com ou sem representatividade, independentemente da atuação em associações de classe, de moradores ou em outra qualquer. O caminho é o reconhecimento da sabedoria da população, mesmo quando sem estudo, de suas necessidades reais e do futuro que deseja alcançar.

Finalmente, destacamos o fato de que o planejamento urbano do Distrito Federal nos dias atuais parece sem rumo e sem diretriz. Nenhuma ação efetiva é observada nesse sentido a não ser a elaboração de documentos normativos (leis, decretos, portarias, regulamentos e estudos técnicos) que não chegam a sair do papel. As únicas ações concretas referem-se a regularizações, sejam elas fundiárias, de ocupação, de usos desconformes, edílicas e outras de menor porte.

Esse marasmo administrativo reflete a inexistência de uma ação pública planejadora e atuante. E não cabe justificar essa situação pelo inchaço das cidades, pelo adensamento descontrolado ou por qualquer outro movimento

observado nos últimos anos. Tais movimentos ocorrem já há duas, três décadas ou um pouco mais. Já são conhecidos os porquês e as formas, os processos desse caos urbano já se encontram suficientemente conhecidos e estudados. Necessário se faz que o Poder Público reassuma a responsabilidade de gestor desse processo e procure ouvir aqueles que têm atuado efetivamente na condução do processo de urbanização nos tempos atuais: os cidadãos, a sociedade.

VII – FONTES DE PESQUISA

GÓIS, Cezar Wagner de Lima. Planejamento estratégico de cidade e mobilização social. In, p@ranoá – periódico eletrônico de arquitetura e urbanismo, volume 5. Disponível em <http://periodicos.unb.br/index.php/paranoa>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

LOPES, Rodrigo. O planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro – um processo de transformação. In, dez anos depois: como vai você. Ano 3, n. 05. Rio de Janeiro: 2003. Disponível em http://iets.inf.br/biblioteca/O_planejamento_estrategico_da_cidade_do_Rio_de_Janeiro.pdf. Acesso em 24 de setembro de 2015.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Rev. Adm. Pública vol.41 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000200005&script=sci_arttext. Acesso em 30 de setembro de 2015.

ROSELI, Senna Ganem; CAVALCANTE, Shelma Regina; OLIVEIRA, Tadeu Almeida de; SILVA, Gabriela Tunes da. Ordenamento territorial e plano diretor: o caso do Distrito Federal. Cadernos Aslegis, n.34, p. 79-98, maio/ago 2008. Disponível em <http://bd.camara.leg.br>. Acesso em 30 de setembro de 2015.

SABOYA, Renato: planejamento estratégico das cidades, partes 1, 2 e 3. 2008. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2008/05/planejamento-estrategico-de-cidades-parte-1/>. Acesso em 02 de outubro de 2015.

PASINATO, Raquel. Planejamento territorial participativo: relato de experiências em comunidades quilombolas do Vale do Ribeira/SP. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2012. Disponível em www.socioambiental.org. Acesso em 02 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 10.257, de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 803, de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-149592!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 3.751, de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3751.htm. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 353, de 1992. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e

Urbano do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-132560!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 17, de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-26711!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 889, de 2014. Dispõe sobre a composição do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-296336!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Decreto nº 35.771, de 2014. Dispõe sobre a composição e o processo de escolha dos membros do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN e dá outras providências. Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=6a76542f-d218-330b-bac1-a43fc4bf547c. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Decreto nº 34.870, de 2013. Dispõe sobre a natureza, a finalidade, as atribuições e a composição dos Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CLP, e dá outras providências. Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=75511. Acesso em 01 de outubro de 2015.

Brasília-DF. Decreto nº 4.049, de 1978. Aprova plano estrutural de organização territorial do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=5626. Acesso em 01 de outubro de 2015.