



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB

PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

MÁRIO TALLES MENDES PASSOS

**PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DF – PDOT-DF:
UMA ANÁLISE DE SEUS INSTRUMENTOS, PROCESSO DE REVISÃO E IMPACTO
DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ENTRE 2020 E 2022**

BRASÍLIA

2023



MÁRIO TALLES MENDES PASSOS

**PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DF – PDOT-DF:
UMA ANÁLISE DE SEUS INSTRUMENTOS, PROCESSO DE REVISÃO E IMPACTO
DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ENTRE 2020 E 2022**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Orientação: Mariana Barbosa Cirne

BRASÍLIA

2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha orientadora Mariana Cirne, que, em todos os momentos está sempre tecendo palavras de encorajamento e confiança, e, por também ter me descoberto no cenário acadêmico. O comprometimento, afeição à pesquisa e resiliência da professora Mariana, são qualidades admiráveis. Além disso, ser grato pelas amizades da graduação, as manhãs com vocês são mais leves. Por fim, e não menos importante, expressar a gratidão aos meus pais, pelas palavras de incentivo e por proporcionarem o meu acesso à graduação.

RESUMO

Esta pesquisa analisa o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT-DF), seus instrumentos, o processo de revisão entre 2020 e 2022, a partir das audiências públicas. O Plano Diretor é a norma responsável por disciplinar a ordenação e o desenvolvimento das cidades. O objetivo desta pesquisa está alicerçado na análise da maneira como determinados instrumentos do PDOT-DF se portam no cotidiano da cidade e da população e no processo de sua revisão. A pesquisa delimitou, portanto, um estudo a respeito do Plano Diretor, um breve panorama no contexto nacional, a sua aplicação dentro do Estatuto da Cidade, o qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Em seguida, buscou elucidar a participação social no contexto das audiências públicas pautando-se na ideia do Direito à Cidade. Pretendeu, com o estudo, verificar seu impacto na vida das pessoas. Para tanto, utilizou-se do emprego do método de revisão bibliográfica multidisciplinar para a elaboração da fundamentação teórica e da pesquisa exploratória, no que concerne à análise das audiências públicas no contexto de revisão do PDOT-DF, e, das informações sobre os instrumentos do Governo do Distrito Federal disponibilizadas no site oficial. As perguntas formuladas foram: O PDOT-DF leva em consideração a realidade local e se efetiva como instrumentos de política urbanística para o Distrito Federal? O PDOT-DF é uma mera reprodução do Estatuto da Cidade e outras legislações federais acerca da questão urbana ou observa a realidade local do Distrito Federal? Quem participa das audiências públicas da revisão do PDOT-DF, no período de 2020-2022? Como os instrumentos de parcelamento do solo, IPTU progressivo e os alvarás de construção, ferramentas do PDOT-DF, efetivam-se na realidade da população do Distrito Federal entre 2020-2022? A pesquisa concluiu que a revisão do PDOT-DF levou em consideração a realidade local, visto que em 2020, a maioria das audiências (57%) tratava de mudanças em regiões administrativas do DF; em 2021, a maior parte (42%) tratou da regulação fundiária urbana; e, em 2022 a maioria (47%) tratou de projetos de lei envolvendo organização territorial. A revisão do PDOT-DF não se limitou a reproduzir o Estatuto da Cidade. O trabalho verificou, contudo, um déficit de transparência, ante a dificuldade de obter a gravação das audiências, o que impediu de verificar quem participou e a sua utilidade. No que se refere aos instrumentos, não se conseguiu informações sobre o IPTU progressivo, o que reforça a necessidade de informações públicas acessíveis. Na esfera dos alvarás de construção, observa-se que houve, entre o período de 2020 e 2022, um total de 12.162.287,5 metros quadrados em área licenciada sendo que destas áreas, 6.094 são para fins residenciais. No mesmo marco temporal, em relação ao parcelamento do solo, verifica-se que um total de 2.352 lotes foram impactados. Por fim, no referido período, houve um total de 69.645 pessoas impactadas. Com este estudo, espera-se contribuir para reconhecer a importância do plano diretor, da participação social na sua revisão, além do impacto dos instrumentos urbanos na vida dos cidadãos.

Palavras-chave: Plano Diretor do Distrito Federal; participação social; audiências públicas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: O plano diretor no Brasil, participação social e a importância das audiências públicas.....	9
2.1 O Plano Diretor como instrumento constitucional do direito à cidade	9
2.2 A Participação Social e a construção da política urbana.....	15
3. MÉTODO	22
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REFERÊNCIAS	31

1. INTRODUÇÃO

Em um contexto marcado pela globalização em movimento acelerado, em que as transformações no espaço ocorrem de forma cada vez mais rápida, é preciso se ter um planejamento da cidade para que as pessoas que dela fazem parte não sejam negativamente atingidas. A partir dessa perspectiva, nota-se que a globalização agrava problemas antes já existentes no âmbito urbano. Os problemas ficam mais perceptíveis e ao mesmo tempo mais complexos. Portanto, a globalização gera novas cidades no interior antigos espaços (Faria; De Faria; De Faria, 2013).

No contexto nacional, a política urbana foi tratada no Capítulo II da Constituição Federal, Título VII (da ordem econômica e financeira, Brasil 1988), sendo a chave da formação de um espaço onde os direitos possam ser exercidos de forma plena e sustentável (Hall, 2016). Neste aspecto, destaca-se o papel do governo distrital (interpretação analógica em relação aos municípios) no planejamento urbano (Paviani, 2010). É no caput do Art.182 que é apresentada a Função Social da Cidade: esse é o local com um enorme contingente populacional circulando e vivendo em um espaço reduzido (em relação ao campo, é claro) e que, portanto, novas e mais complexas interações podem e devem ser desenvolvidas (Freitag, 2019; Rolnik, 2019).

Esse projeto vai analisar o exemplo do Distrito Federal, a partir de seu plano diretor, definido como “instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbanos, de longo prazo e natureza permanente” (Art.163, LODF, Distrito Federal).

Ele serve como guia da função social da propriedade urbana, especialmente “o acesso à moradia; à contraprestação ao Poder Público pela valorização imobiliária decorrente de sua ação; e à proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, cultural e ao meio ambiente” (Art. 315, LODF, Distrito Federal).

Na esfera judicial, a possibilidade de os municípios com população acima de 20 mil habitantes legislar sobre o plano diretor foi reiterada no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF (Brasil, 2016). Com esta decisão, prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, foi reafirmado o protagonismo do plano diretor para a elaboração e organização urbanística e territorial das cidades (Vanin; Colombo, 2020).

A Constituição de 1988, embora não constitua a gênese histórica do plano diretor, destaca-se como instrumento de politização e institucionalização dos planos diretores mediante a mobilização de movimentos sociais e partidos políticos democráticos (Viotto; Tavorari, 2016). Na perspectiva de participação democrática, nota-se que para se ter a aprovação do plano diretor é necessário que ocorra audiência pública prévia, garantindo, nesse sentido, a participação popular (Avritzer, 2008).

A Constituição brasileira e o Estatuto da Cidade elencam uma série de princípios e instrumentos que devem guiar a elaboração de um novo plano diretor com base “na função social da propriedade e da cidade, no direito à cidade e no seu desenvolvimento sustentável, e na participação popular e gestão democrática” (Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020, p. 4).

O envolvimento da população no processo de elaboração do plano diretor tem a finalidade de garantir políticas públicas urbanas mais alinhadas com a realidade local das pessoas, lançando mão das experiências e demandas daquelas que estão inseridas dentro do espaço territorial, contemplando também a vontade daqueles que tiveram suas demandas invisibilizadas e excluídas. A partir da imposição do princípio da igualdade como fator diretivo, e com a consequente participação de todos os segmentos sociais no processo, tem-se uma cooperação e corresponsabilidade no sentido de não se ter a exclusão de uns e protagonismo de outros. Assim sendo, os planos pós-Estatuto devem ser elaborados com a inclusão de debates entre todos os grupos sociais que compõem o espaço urbano ao invés de mera proposição de soluções tecnicistas de gabinete. (Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020). *A partir disso, as perguntas motivadoras desta pesquisa, são: O PDOT-DF leva em consideração a realidade local e se efetiva como instrumentos de política urbanística para o Distrito Federal? O PDOT-DF é uma mera reprodução do Estatuto da Cidade e outras legislações federais acerca da questão urbana ou observa a realidade local do Distrito Federal? Quem participa das audiências públicas da revisão do PDOT-DF, no período de 2020-2022? Como os instrumentos de parcelamento do solo, IPTU progressivo e os alvarás de construção, ferramentas do PDOT-DF, efetivam-se na realidade da população do Distrito Federal entre 2020-2022?*

Para respondê-las, este trabalho tem o seu método baseado na pesquisa aplicada, mediante a análise documental conjugada com a revisão bibliográfica. Trata-se de uma

pesquisa exploratória quanto aos seus objetivos, com o intuito de desenvolver uma análise dos impactos das audiências públicas para a aprovação do PDOT-DF, os novos instrumentos desta legislação distrital e em que etapa se encontra o processo de revisão do Plano Diretor.

Os resultados da pesquisa detêm relevância social, devido ao fato de como as desigualdades imperam no dia a dia da sociedade brasileira, em várias esferas, sejam elas política, econômica, ambiental e cultural, o que acaba por impactar diretamente nessa modalidade de processo participativo, dando-lhe um caráter frágil baseado em uma disparidade de forças (Santos, 2018). Por isso, a compreensão sobre como esses contornos são estabelecidos e o modo de funcionamento desse processo participativo, poderá se ter uma evolução e aprimoramento da participação democrática neste processo (Santos; Silva, 2021). Há, ainda, relevância política ao se saber como as audiências públicas podem promover a articulação entre os participantes sociais, com a consequente consolidação das demandas coletivas da comunidade e o melhoramento na qualidade das decisões que serão implementadas no local de incidência, facilitando o alcance de objetivos em comum. Não bastasse isso, o processo de revisão no Distrito Federal está atrasado e merece ser estudada como está ocorrendo a sua condução.

O objetivo geral a ser alcançado pela pesquisa é identificar se o PDOT-DF leva em consideração a realidade local e se há efetiva participação popular no processo de revisão do Plano Diretor. Almeja-se realizar uma verificação acerca de como os instrumentos de parcelamento do solo, IPTU progressivo e os alvarás de construção, e como tais ferramentas se dão na realidade da população no período de 2020 a 2022.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) Fazer uma revisão bibliográfica acerca do, Direito à cidade, o Estatuto da Cidade e a sua relevância para a construção do plano diretor; b) Fazer um levantamento de dados sobre o IPTU progressivo, alvarás de construção e parcelamento de solo, previstos no PDOT-DF (lei complementar nº 986/2021), por meio do site oficial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF, disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/> no período de 2020 a 2022; c) Estruturar tabelas com os dados constantes no site oficial sobre os instrumentos mencionados; d) Analisar as audiências públicas da revisão do atual PDOT-DF, no site da SEDUH-DF, disponível em: Audiências Públicas – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (seduh.df.gov.br); e) Organizar tabelas com a definição dos participantes das audiências

públicas e construir um código de temas a partir da revisão bibliográfica; f) Identificar a atual etapa do processo de revisão do Plano Diretor, e quais etapas ainda faltam para que o processo de readequação seja finalizado.

Almeja-se realizar uma verificação acerca de como os instrumentos de parcelamento do solo, os alvarás de construção e a regularização fundiária urbana, e como tais ferramentas impactam na realidade da população no período de 2020 a 2022. Como objetivos específicos, pretende-se: fazer uma revisão bibliográfica acerca do Direito à cidade, o Estatuto da Cidade e a sua relevância para a construção do plano diretor; fazer um levantamento de dados sobre a regularização fundiária, alvarás de construção e parcelamento de solo, previstos no PDOT-DF (lei complementar nº 986/2021), por meio do site oficial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF, disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/> no período de 2020 a 2022; estruturar os dados constantes no site oficial sobre os instrumentos mencionados; analisar as audiências públicas da revisão do atual PDOT-DF, no site da SEDUH-DF, disponível em: Audiências Públicas – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (seduh.df.gov.br); e, construir gráficos a respeito dos temas a partir da análise dos temas das audiências públicas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: O plano diretor no Brasil, participação social e a importância das audiências públicas

Essa parte da pesquisa subdivide-se em dois eixos: a) O plano diretor no Brasil; b) a participação social e a importância das audiências públicas na democracia.

2.1 O Plano Diretor como instrumento constitucional do direito à cidade

Apesar dos planos diretores serem estabelecidos por lei com sob a atribuição de principal instrumento a pautar a edificação e aperfeiçoamento urbano, originariamente não foram formulados a partir do atual eixo normativo. No Brasil, os primeiros planos de pretensão de planejamento urbano fazem alusão ao final do século XIX e começo do século XX. Tais planejamentos, baseavam-se tanto na lógica higienizadora oriunda de vários problemas

coletivos de saúde pública da época, assim como as inspirações provenientes do arquétipo arquitetônico das cidades europeias, principalmente Paris, com o escopo de aproximação do espaço territorial brasileiro aos ornamentos eurocêtricos (Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020).

A partir da década de 1950, conforme o rápido processo de urbanização e com os decorrentes problemas deste fenômeno, os arquitetos passam a indagar o seu papel perante a sociedade. Já no começo da década de 1960, esta indagação atinge contornos no ambiente de mudanças no país, principalmente durante a presidência de João Goulart (1963-1964), período em que há uma esperança de se ter a concretização das conhecidas reformas de base. Com a formação do seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRU) composto por arquitetos e profissionais de outras áreas, a fim de debater e implementar transformações nas cidades, principalmente relacionadas à moradia relacionada com questões socioeconômicas, que tinham a sua raiz ligada ao problema do êxodo rural atrelado ao crescimento horizontal e os altos preços decorrentes da especulação imobiliária do setores verticais, o então presidente incluiu algumas de tais demandas no seu governo, porém, não alcançou muitos resultados devido ao golpe militar que dispersou as possibilidades das reformas de base (Lage; Filho, 2020).

A partir do início da Ditadura Militar, as proposições do s.HRU ligadas ao planejamento urbano e à questão habitacional foram em parte executadas com base na Lei nº 4.380/64, a qual instaurou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Apesar disso, os programas de financiamento habitacional aplicada e os planejamentos de desenvolvimento territorial idealizados por meio do estímulo do SERFHAU foram incapazes de reter a especulação imobiliária, os preços de terrenos urbanos distorcidos e o acelerado inchaço urbano com déficit de infraestrutura nas cidades. Em 1974 houve a extinção da SERFHAU e iniciava-se a ponderação sobre a problemática dos grandes centros urbanos por meio de uma nova ótica (Lage; Filho, 2020).

Os debates ligados à Reforma Urbana tiveram uma retomada ainda no período da ditadura, em 1977, devido a elaboração da primeira acepção de uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (LDU) estruturada na seara do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. O escopo de tal lei tinha como orientação os debates do seminário de Habitação e Reforma Urbana sobretudo no que se refere ao controle do acelerado

crescimento urbano, o cerceamento das políticas especulatórias dominantes nas cidades e o controle da utilização da terra. A publicação da legislação resultou em discussões na imprensa e ensejou demonstrações de rejeição por parte do mercado imobiliário. Em decorrência das pressões reacionárias, o projeto de lei foi encaminhado em uma versão mais comedida, somente em 1983, à Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 775/83 (Lage; Filho, 2020).

Em relação ao PL nº 775/83 houve críticas e resistência, assim como o começo das disputas acerca da nova Constituição, que já em 1986, polarizaram as manifestações e preferências, ocasionando em sua pausa. Ainda assim, o projeto constituinte terá um papel estimulante para outra retomada dos debates sobre a Reforma Urbana, nesta ocasião com um enfoque teórico de influência marxista (Lage; Filho, 2020).

Influenciados por esses ideais e a viabilidade de apresentação de emendas constitucionais de cunho popular, sindicatos, organizações não governamentais e movimentos sociais organizaram e fundaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MRNU), que elaborou a Emenda Popular pela Reforma Urbana. Sem acreditar no planejamento urbano tecnocrático, o MRNU, através de sua proposta, afastava os planejamentos urbanos e apontava na participação popular na gestão urbana e nos mecanismos tributários e jurídicos de restrição ao uso do direito à propriedade. Além disso, atribuía diretivas às políticas de moradia e serviços a serem efetivados pelo Poder Público (Lage; Filho, 2020).

Este enfoque teórico, qualifica a cidade como consequência da estruturação social, ou seja, a consequência do sistema de concentração capitalista, das condutas sociais e políticas estatais. Sendo assim, a temática urbana está inerentemente relacionada à política e os movimentos sociais ocupam local de relevância, pois são agentes capazes de apresentar reivindicações que destoam da ideia do funcionamento do Estado tomado pelas ambições capitalistas (Lage; Filho, 2020).

Após muitas discussões e debates na Assembleia Constituinte, houve a instituição de um capítulo constitucional destinado à política urbana, o capítulo II, arts. 182 e 183. Com isso, o princípio da função social foi legitimado da propriedade e o princípio da função social da cidade foi instituído. Tais princípios são condicionados ao Plano Diretor, legislação inerente ao município (Lage; Filho, 2020). O Distrito Federal, também possui tal competência, haja vista a

sua natureza institucional híbrida de atribuições atinentes tanto aos Estados como aos municípios (Szklarowsky, 2001).

Atualmente, os princípios e instrumentos que orientam o modelo do plano diretor no Brasil, são disciplinados pela Constituição Federal (Brasil, 1988) e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que determinam a organização territorial urbana baseada na função social da propriedade e da cidade, o pleno direito à cidade acompanhado pelo seu desenvolvimento sustentável, ligada à gestão democrática e participação social. Ao passo que o art. 182 da Constituição Federal fixa o Plano Diretor como instrumento central das políticas públicas de ordem urbana, o Estatuto da Cidade faz com que haja a obrigatoriedade de implementação deste para municípios com mais de 20 mil habitantes (Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020).

O crescimento populacional acelerado nos grandes centros urbanos resultou no uso inapropriado do solo, causando uma crise na organização das cidades, com a particularidade da má utilização dos recursos provenientes da natureza e ampliação nos níveis de desigualdades socioeconômicas no país, em que uma parcela da coletividade teve um maior desenvolvimento social, enquanto em contrapartida outra parte da população teve um crescimento defasado em decorrência da omissão do poder público para com essa parcela vulnerável da sociedade (Lehfeld; Torres, 2021).

A insuficiência de cuidados na manutenção do solo tem gerado numerosos efeitos, não somente sociais, como ambientais. Tal quadro é perceptível nos deslizamentos, alagamentos, que, em sua maior parte, atingem a população mais pobre, que em sua maioria constituem habitações em locais periféricos, que normalmente estão presentes em áreas com maior probabilidade de ocorrência de desastres (Lehfeld; Torres, 2021).

A fim de sanar este contexto de discrepâncias socioeconômicas e ambientais, foram estipuladas normas direcionadas a planejar o âmbito urbano, destacando-se, principalmente, o Plano Diretor, o qual é uma legislação que tem como escopo efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade, e, além disso, versa sobre os direitos à moradia, saneamento básico, ordenamento territorial, parcelamento do solo, proteção ao meio ambiente e a disposição da cidade sob uma perspectiva de direito inerente à coletividade (Lehfeld; Torres, 2021).

Na história constitucional brasileira, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a ter um capítulo expressamente direcionado à temática urbanística e ao plano diretor, art. 182.

(Alfonsin; *et. al.*, 2019). Contudo, apesar de não haver outra nomenclatura, o plano diretor nem sempre se concretiza com grande inovação, visto a ocorrência de intervenção do Poder Público no âmbito territorial urbano. A Carta Magna brasileira, embora não constitua a gênese histórica do plano diretor, destaca-se como instrumento de politização e institucionalização dos planos diretores mediante a mobilização de movimentos sociais e partidos políticos democráticos (Viotto; Tavolari, 2016). Na perspectiva de participação democrática, nota-se que para se ter a aprovação do plano diretor é necessário que ocorra audiência pública prévia, garantindo, nesse sentido, a participação popular (Avritzer, 2008).

O Plano Diretor é um dispositivo presente na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, regulamentados por meio do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de julho de 2001. Tal instrumento de política urbana é obrigatório nas cidades em que há um número populacional acima de 20.000 habitantes ou áreas que façam parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Brasil, 2001), tendo como objetivo a organização das cidades. Além disso, a Constituição e o Estatuto da Cidade destacam-se como as bases normativas para o progresso e desenvolvimento da ordem urbana no país (Lehfeld; Torres, 2021).

O Plano Diretor deve estar em conformidade com as determinações previstas na Constituição e no Estatuto da Cidade. Sendo assim, este instrumento normativo deve conter determinadas regras para que ocorra a aprovação e a sua vigência, como a exigência da participação social no procedimento de elaboração e um apontamento para o processo de revisão a cada dez anos (Colombo; Vanin, 2021, p. 4).

O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor deverá ser aprovado mediante lei municipal e define-o em seu art. 40 como instrumento básico para política de desenvolvimento e expansão urbana (Colombo; Vanin 2021, p. 4). Além disso, o §4º também estabelece que durante o processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação deve haver o incentivo de audiências públicas e debates a fim de garantir a participação da população, a publicidade dos documentos atinentes ao processo e o acesso de qualquer pessoa aos documentos elaborados (Brasil, 2001). A participação da população como imposição normativa estabelece a importância de estruturação de legislações próximas do cotidiano do local que faz parte, com a consequente apropriação do saber e das reivindicações das pessoas habitantes do território. Por fim, há a imposição do afastamento da exclusão de qualquer grupo social e, portanto, a fixação de um processo pautado no princípio da igualdade

partilhado entre a coletividade (Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020).

O plano diretor deve articular quatro aspectos do Estatuto da Cidade: as regras para a concretização da função social da propriedade urbana, estabelecidas no art. 182 da Constituição Federal; o reconhecimento de mecanismos urbanísticos; a produção de instrumentos de regularização de assentamentos irregulares; a normatização e regularização da participação da população (Colombo; Vanin, 2021). O plano diretor é, também, uma opção para o enfrentamento dos problemas envolvendo o desordenado crescimento urbano sobre áreas de preservação ambiental. Caracteriza-se por ser o mecanismo normativo básico para o desenvolvimento regularizado do Município, sendo a sua finalidade a orientação das ações do poder público e do setor privado na estruturação dos espaços da cidade (Lehfeld; Torres, 2021).

O Plano Diretor determina como será a utilização dos recursos financeiros disponíveis no município de maneira que ocorra o mais eficaz atendimento das demandas e necessidades populacionais, baseada na sustentabilidade corroborada pela preservação do meio ambiente. Sendo assim, tal instrumento de política territorial realiza uma orientação sobre como realizar o uso dos bens naturais e financeiros com a finalidade de proporcionar o bem-estar das pessoas moradoras da cidade (Da Costa Frutuoso; Grigio; Barros, 2020).

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, publicada em 2016 pelo Portal Federativo, houve uma evolução no que se refere à quantidade de municípios adeptos ao Plano Diretor, de modo que 50% dos municípios brasileiros possuíam um plano diretor, porcentagem igual ao ano de 2013, entretanto superior ao de 2005 que correspondia a 14,5%. No que se refere à qualidade, 526 legislações faziam remissões a conceitos e instrumentos provenientes do Estatuto da Cidade. De forma generalizada, em relação a regulação dos mecanismos e a sua aplicabilidade no cotidiano, tais normas mostram déficits técnicos (Da Costa Frutuoso; Grigio; Barros, 2020).

A compulsoriedade legislativa acerca do Plano Diretor não se exaure à referida quantidade habitacional determinada normativamente pelo ordenamento jurídico brasileiro, se estendendo para além disso, havendo a necessidade de levar em consideração as particularidades de cada município, tanto em suas peculiaridades físicas (fatores climatológicos, hidrográficos e pedológicos), assim como os panoramas socioculturais,

econômicos e políticos da região (Da Costa Frutuoso; Grigio; Barros, 2020).

Em plano teórico há dificuldade em achar divergências no que tange a plena participação da sociedade para influenciar na efetivação e controle das políticas urbanísticas no Brasil. Na realidade, nota-se que a prática é diametralmente oposta, haja vista as dificuldades relacionadas à concretização dos princípios oriundos da Constituição Federal no que se refere ao planejamento urbano e os dispositivos do Estatuto da Cidade (Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020).

2.2 A Participação Social e a construção da política urbana

A palavra participação é uma das mais usadas no vernáculo político e popular da contemporaneidade. De acordo com o contexto histórico em que se insere, pode estar ligada a outros termos “como democracia, representação, direitos, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc” (Gohn, 2019, p. 64). Frequentemente, a participação está vinculada a uma noção quantitativa acerca da totalidade numérica de pessoas inseridas no processo de deliberações. Tal cenário se dá devido desde os tempos da Grécia antiga, em que a participação denotava a reunião de indivíduos livres, debatendo no âmbito público e sendo participantes nos processos decisórios inerentes à *pólis*. Essa situação está ligada à ideia de democracia nas suas modalidades direta e representativa (Gohn, 2019).

O significado do substantivo participação, de acordo com Norberto Bobbio, em seu Dicionário da Política, pode tomar diversos sentidos angulares a depender do observador, uma vez que é possível participar de formas diferentes, a começar do local de mera testemunha ótica mais ou menos à margem do debate à de observador protagonista da cena participativa. Outro autor, que também aborda a questão da participação, no entanto sob um viés de “pluralismo social”, é o cientista político Robert Dahl que a classifica como a inviabilidade da sobreposição de um grupo sobre o outro dentro do espaço de debates mediante o monopólio de meios presentes na sociedade, sejam eles econômicos ou políticos (Gohn, 2019).

A pluralidade é o paradigma de tal modalidade participativa, na qual os partidos políticos não são protagonistas únicos, já que, faz- necessário levar em consideração os movimentos sociais e os atores de mobilização de participação popular, os quais caracterizam-

se por serem diversificados. Nesse sentido, a participação deve partir do pressuposto de multiplicidade participativa, não se tratando do isolamento de uma classe social ou caráter ideológico, havendo a necessidade da não exclusão de pessoas por meio da linguagem e a disponibilidade e a transparência das informações para o acesso das pessoas interessadas, além do fomento da criação de recursos comunicacionais democráticos (Gohn, 2019).

Partindo de uma concepção crítica da participação e do reconhecimento de direitos, tem-se o objetivo de compensação das injustiças acumuladas no decorrer da história. Nesse contexto, para Habermas, a partir da sua conceituação de ação dialógica e ideia de espaço público, não podendo a democracia ser reduzida a um governo majoritário por meio de eleições periódicas, livre concorrência de partidos e determinações normativas estatais, mas, a adição de espaços públicos como praças públicas, colégios, universidades e demais locais de convivência como complementação da dialogicidade imanente aos debates comuns à democracia (Gohn, 2019).

Na contemporaneidade, o advento da participação popular, como prática dentro do espectro democrático, deu-se por meio de iniciativas europeias e estadunidenses no final da década de 1960 e começo da década de 1970. Em solo brasileiro, as novas disposições normativas de política urbana fizeram com que a participação popular se tornasse obrigatória no processo de elaboração dos planos diretores, que se tornou o sustentáculo da política estatal urbana (Santos; Silva, 2021).

O planejamento urbano fundamenta-se no desempenho dos exercícios de trabalhos contínuos, tendo como finalidade a sistematização dos mecanismos cruciais que serão empregados com objetivo de melhorar o bem-estar social dos cidadãos. Assim sendo, faz-se necessário ter conhecimento acerca da conjuntura local e estudar as verdadeiras demandas das pessoas pertencentes a esta realidade para que ocorra as mudanças necessárias (Santos; Silva, 2021).

A participação social caracteriza-se como mecanismo indispensável com intuito de propiciar a combinação de interesses dos sujeitos envolvidos, tornando mais forte a harmonia da sociedade e a melhoria do padrão decisório, sendo mais fácil a consecução de propósitos convergentes. Dessa forma, o objetivo da participação popular é viabilizar a interação direta entre o povo e o poder público, com o objetivo de assegurar aos dois a apreciação de suas

vontades nas deliberações. Nesse sentido, tem-se uma participação ativa das pessoas na tomada de decisões públicas, na organização territorial e nos interesses coletivos (Santos; Silva, 2021).

Além disso, há críticas quanto ao processo de participação, sendo muitas vezes associada à ineficácia. Tal correlação se dá em decorrência do uso do termo participação pública de maneira indefinida para vários critérios distintos graus de participação. Outrossim, é perceptível as diferenças segundo os múltiplos grupos de pessoas participantes relativos ao envolvimento de cada grupo no processo. Nota-se as diferenciações segundo os vários grupos de pessoas participantes concernentes ao nível de envolvimento individual nas etapas de cada processo. Percebe-se, nesse sentido, “o alcance limitado das audiências públicas, atingindo apenas níveis elementares de participação, de consulta e informação” (Santos; Silva, 2021, p. 4).

Em decorrência do grau deficitário de envolvimento no que se refere a questões inerentes à gestão popular dos planos diretores, é possível inferir que diante da escassez de assuntos que não fazem parte dos interesses das comunidades tem-se uma insuficiência participativa diretamente proporcional a não identificação populacional referente às temáticas tratadas, por não se tratar de dificuldades corriqueiras da comunidade (Santos; Silva, 2021).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a restauração da democracia no Brasil e implementação de metas a serem alcançadas pelo Estado, tais quais erradicar a pobreza e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Ademais, simultaneamente, incorporou um rol de instrumentos para permitir a atuação conjunta de agentes sociais, econômicos e políticos no desenvolvimento de políticas públicas, e, além disso, fixando um cenário de diversidade de instituições que propiciam a participação e inclusão social (Kira, 2020).

O delineamento da cidade acessível é projetado para o benefício de todas as pessoas que habitam tal espaço, sendo que é o local de fruição dos direitos constitucionalmente estabelecidos, uma vez que se concretizam a partir da estruturação funcional das localidades urbanas pertinentes aos anseios existentes da população. O transporte público, as moradias, as possibilidades de trabalho, a utilização dos bens públicos, a perspectiva de viver com saúde,

por exemplo, ecoam para o bem-estar coletivo (De Casimiro; Machado; 2019).

Diante disso, uma praça pública, a forma de sua utilização e organização, retrata bastante o cotidiano da vivência local. Ao observar a sua funcionalidade conjugada com a forma que a arquitetura ambientalmente responsável ou desfavorável, adquire-se algumas noções sobre as pessoas que ali frequentam e a comunidade em que se inclui. Com efeito, as áreas urbanas retratam as complexidades das relações interpessoais desdobradas na sociedade. Seu estruturamento e funcionamento corroboram o índice e ordenação demográfica, a interatividade dialógica entre as pessoas em sua individualidade, com o meio ambiente e os diversos setores da administração pública, dentre outros (De Casimiro; Machado, 2019).

Nesse contexto, tem-se que, segundo Aristóteles, a humanidade possui como uma de suas principais características a política, ou seja, dispõe da necessidade de comunicação para atingir suas pretensões, os ambientes urbanos também concentram esta qualidade de indivisibilidade com a política ao refletirem a intensidade de democracia participativa, possibilitando ou degradando o seu desenvolvimento. O âmbito urbano pode ser um elemento que pode causar o desenvolvimento ou declínio da gestão democrática, tal como, concomitantemente, os meios de comunicação entre Estado e sociedade são capazes de fomentar ou degradar a democracia da cidade, dependendo de como o seu desenho institucional retrata as demandas populacionais (De Casimiro; Machado, 2019).

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece que a efetivação das audiências públicas é condição para a validade dos atos normativos e normas que dispõem sobre a organização da cidade, sendo que de forma concreta o Plano Diretor demonstra esse fato. Apesar disso, as audiências podem não ser realizadas, a precária realização com falta de transparência quanto a conceitos, ritos e proposições ou a desconsideração das demandas e reivindicações populacionais (De Casimiro; Machado, 2019).

Em um Estado de Direito, os princípios democráticos são difundidos por todos os âmbitos da administração pública e ordenamento jurídico, corroborados por meio de mecanismos presentes na Constituição Federal de 1988, que garantem uma maior participação da sociedade civil nos processos de decisão concernentes aos seus interesses (Toazza; Santin, 2013). Na constituição a audiência pública, em seu art. 58, §2º, inciso II, vem

como uma forma de participação direta da população.

O sistema democrático participativo está alicerçado em uma procura intensiva por ampliação de responsabilidades políticas e expansão de debates intitulados de Instituições Participativas (Zorzal; Carlos, 2017).

O processo de participação tem como pressupostos práticos a exigência de lideranças, a possibilitação de debates e a presença de negociações, o que muitas vezes causa conflito nas comunidades. Ter o reconhecimento de que a população mais pobre tem uma maior dificuldade para a participação no processo é o passo inicial para incluí-los na dinâmica da cidade (Santos; Silva, 2021).

Os processos para composição de políticas públicas urbanas têm como exigência a deliberação participativa, visto que se refere a um procedimento comunitário que tem como alvo a coletividade de um determinado território. Diante de uma abordagem simbólica a respeito do direito à cidade, a multiplicidade de pessoas viabilizada pelos instrumentos de participação social assegura uma vasta interpretação acerca das particularidades de uma determinada área. Numa perspectiva abrangente e singular, a formação articulada de conhecimentos e ideias podem possibilitar a alteração e concretização de políticas estatais destinadas à transformação da cidade em suas características materiais e sociais (De Casimiro; Machado, 2019).

Partindo do pressuposto da cidade como um direito humano que decorre do ato de viver, ou seja, o local onde todas as ramificações inerentes à vida dos cidadãos se manifestam, é necessário que toda a população tenha a responsabilidade sobre a composição e evolução dos instrumentos de ocupação e utilização dos ambientes urbanos, essenciais para a obtenção de melhores oportunidades (De Casimiro; Machado, 2019).

A formulação de políticas estatais direcionadas à efetivação de planejamentos relacionados à cidade devem estar alinhados com as regras da Constituição e com os mandamentos legais. Nesse contexto, mediante a construção de debates sobre os fatores inerentes ao direito à cidade será possível estabelecer uma política de evolução urbana em conjunto com a população. O Plano diretor tem como seu ponto de partida as estipulações fixadas pelo Estatuto da Cidade, o qual tem como premissa o preceito de políticas urbanas voltadas à construção do meio urbano, especificamente os municípios, em que tais

desdobramentos podem ser mais facilmente elaborados (De Casimiro; Machado, 2019).

Mediante a participação da população no processo de planejamento urbano nas audiências públicas e debates, as pessoas que integram a comunidade poderão ter um impacto direto sobre as decisões que afetam a sua realidade e, também, ter a garantia de manifestar a sua perspectiva sobre a cidade em que habitam (Lehfeld; Torres, 2021).

Segundo o art. 43, do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), é necessário que se tenha quatro mecanismos para que se tenha uma condução democrática do âmbito urbano no que se refere à participação popular no desenvolvimento normativo do plano diretor e eficácia em sua implementação, sendo eles: debates, audiências e consultas de informações públicas; assembleias acerca de temas inerentes à gestão da cidade nos âmbitos dos Estados, Municípios e Distrito Federal; iniciativa da população na autoria de projetos de leis, planejamentos, e planos para o progresso do meio urbano; grupos coletivos de oitivas para política urbana em todos os níveis dos entes da federação brasileira (Lehfeld; Torres, 2021, p.20).

As audiências, consultas e debates públicos são os instrumentos de maior utilização tanto nos aspectos de elaboração como de revisão e atualização dos Planos Diretores e, obtêm relevância devido a viabilizarem a concreção de princípios estabelecidos na Constituição Federal que se correlacionam com princípios referentes à participação social, previstos no art. 5º, XXXIII, o qual determina que todas as pessoas têm o direito de acesso às informações públicas, tal como o princípio da legalidade e publicidade impostos à administração pública (art. 37); os princípios do devido processo legal e, a possibilidade de controle por meio de proposição de ação popular, ambos dispostos no art. 5º, incisos LIV e LXXIII, respectivamente (Lehfeld; Torres, 2021).

A presença da sociedade nos processos decisórios é uma necessidade para a prestação de contas do Estado, assim como para a atribuição de responsabilidade aos grupos de gestão, como maneira de afirmar a efetividade das políticas públicas, através do controle social. Este controle, da mesma forma, é existente no âmbito do município, posto que a efetivação do fornecimento de serviços públicos se dá no espaço em que a vida das pessoas se desenvolve, sendo a cidade essa localidade (Alves; Da Cruz, 2020). Além disso, a proteção à participação da população nas audiências públicas, independe do condicionamento a qualquer encargo,

uma vez que é condição para a validade da realização das audiências para a ratificação dos planos diretores no município, sendo as atas e as listas de presença exigências a serem cumpridas (De Souza *et al.*, 2021).

De forma prática, as audiências públicas dão uma capacidade participação popular, por meio do Estatuto da Cidade, outorgando legitimidade aos diversos grupos sociais de defenderem, de forma democrática, seus desejos e interesses, no que se refere às questões de ordem urbanística, assegurando-lhes o direito à cidade (Alfonsin, *et al.*, 2019); faz-se necessário manifestar que a sua efetividade está conectada com uma série de fatores que devem ser examinados de maneira conjunta. Sabe-se que a efetividade é resultado da eficácia, a qual caracteriza-se por atingir os objetivos, e da “eficiência fazê-lo da melhor forma possível” (Santos; Silva, 2021, p. 2).

Destarte, dessa forma, as audiências públicas podem promover a articulação entre os participantes sociais, com a consequente consolidação das demandas coletivas da comunidade e o melhoramento na qualidade das decisões que serão implementadas no local de incidência, facilitando o alcance de objetivos coletivos. O intuito da participação popular por meio das audiências públicas é de efetivamente garantir uma aproximação direta entre a população e as instituições públicas, a fim de levar em conta ambas as aspirações no processo decisório político. No entanto, a participação não pode ser resumida somente na forma com que decisões são tomadas, uma vez que se faz necessário ter em conta os aspectos atinentes a estrutura das políticas públicas, tais como o engajamento na movimentação de verbas, fiscalização nos atos inerentes a essas políticas públicas e como elas devem atender as aspirações do povo (SANTOS; SILVA, 2021).

A concretização da participação social da população nos meios de mudança advindos da ordem democrática é um desafio de grande relevo tanto para a administração pública como para os participantes motivadores de mudanças na sociedade com a consequente dificuldade de materialização participativa da coletividade. Tais impasses, subdividem-se quanto problemas de implementação; problemas de cooptação; e, problemas de desigualdade (Magalhães; Coelho, 2023).

No que se refere às problemáticas acerca da implementação, nota-se que estão atreladas às dificuldades da administração pública para implementar políticas públicas de

natureza participativa, principalmente em consequência da falta de recursos orçamentários, seja por desperdício ou gestão ineficaz; debates políticos entre diferentes agentes pertencentes a diferentes órgãos causando a estagnação das propostas e a falta de adesão de especialistas de conhecimento técnico para a contribuição de ideias e pareceres relevantes aos debates (Magalhães; Coelho, 2023).

Os óbices referentes à cooptação refere-se à desfiguração da participação populacional por intermédio da instrumentalização do espaço democrático por pessoas motivadas por aspirações individualistas com finalidades de promoção pessoal na seara política, com o afastamento ou exclusão de pronunciamentos contrários à sua subjetividade, com o objetivo de estabelecer redes apoio para conservação dentro de um determinado governo. Nesse sentido, um exemplo que se adequa a tal problemática está em situações em que técnicos estabelecem uma determinada dificuldade de ordem técnica direcionadas a reivindicações da população, sem a presença da fundamentação adequada (Magalhães; Coelho, 2023).

Em relação ao problema da desigualdade, nota-se que está relacionada com as dificuldades de participação voluntária a depender da conjuntura socioeconômica da qual aquela pessoa, passível de participação, está inserida. Nesse contexto, a condição econômica baseada na hipossuficiência, ligada a escassez de disponibilidade de tempo diante das demandas do trabalho, e, por conseguinte, a sensação de não pertencer ao grupo, além do possível fato de não ter tido acesso à educação, afastam essas pessoas de participar nesses processos (Magalhães; Coelho, 2023). Pautando-se, portanto, no plano diretor como instrumento de participação social que pode contribuir com o direito à cidade, parte-se para as definições da pesquisa.

3. MÉTODO

A elaboração da parte teórica da pesquisa se deu por meio da revisão bibliográfica de artigos de Direito Urbanístico, Direito Constitucional, Direitos Humanos, além trabalhos pertencentes a outros domínios do saber como Ciência Política e Arquitetura, atrelado ao uso dos dispositivos infraconstitucionais que tratam do Plano Diretor e das audiências públicas como elemento a ele intrínseco. Portanto, foram analisados os autores de outras áreas de

conhecimento para a agregação e efetuação da interdisciplinaridade neste trabalho científico.

Ademais, as metodologias eleitas para a realização do resultado da pesquisa foram o levantamento de dados acerca das audiências públicas e a revisão bibliográfica sobre o Plano Diretor no Brasil e a participação social no desenvolvimento das políticas urbanas. A busca da bibliografia pertinente para a mencionada redação dos textos se deu por intermédio da busca no site do google acadêmico (<https://scholar.google.com.br/?hl=pt>), da Revista do Direito da Cidade (<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc>) e dos Periódicos CAPES (<https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>).

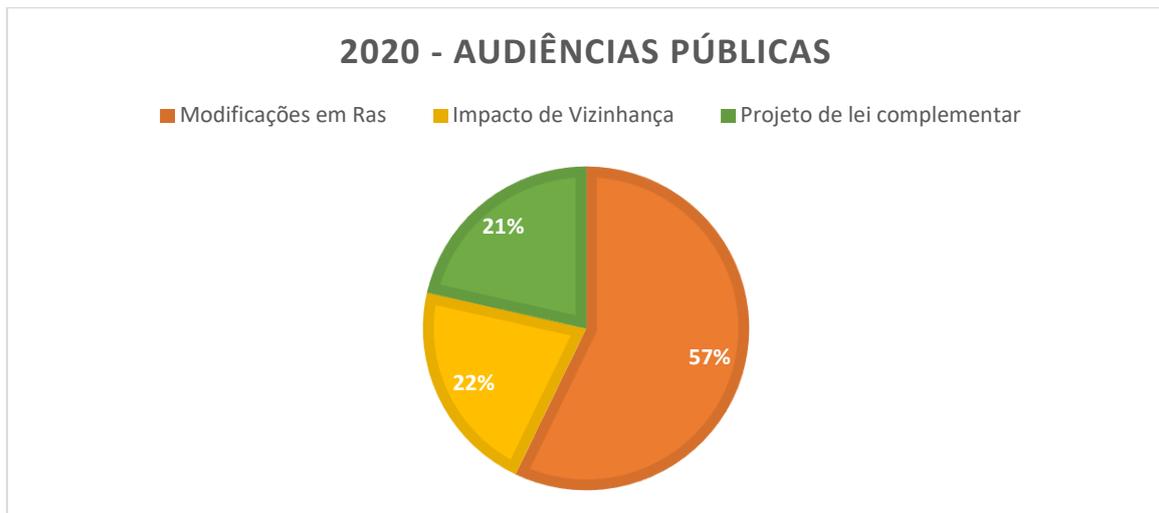
No que se refere aos instrumentos, devido à falta de informações sobre o IPTU progressivo no site da SEDUH-DF não foi possível realizar um aprofundamento optando-se pela consulta sobre a regularização fundiária urbana para fins de resultado da pesquisa, não sendo possível a estruturação da tabela acerca dos instrumentos propostos. Ao invés disso, a consulta de cada instrumento sob uma perspectiva individualizada levando em consideração seus impactos ao Distrito Federal.

Além disso, ao acessar o site da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (<https://www.seduh.df.gov.br/category/audiencias-publicas/>), inicialmente, planejou-se realizar a análise do teor individual de cada uma das audiências públicas entre os anos de 2020 e 2022, no entanto, foi necessário mudar o eixo devido a ausência de vídeos e áudios na maioria das audiências, e, por conseguinte, a constatação de que ocorreu uma única audiência pública com a finalidade de tratar da revisão do PDOT-DF. Ao requerer as audiências mediante e-mail para a Assessoria de Comunicação da SEDUH-DF, a presente pesquisa encontrou um empecilho, em decorrência do tempo, para o acesso aos vídeos e áudios indisponíveis, seria necessária entrar em contato com a Ouvidoria Geral do DF, para que encaminhassem tal demanda à SEDUH-DF, uma vez que para o acesso de informações relativas ao PDOT, é necessário que tal rito seja seguido. A partir disso, optou-se por ter uma aproximação analítica geral das matérias envolvendo as audiências públicas, realizadas entre os anos de 2020 e 2022, que estão disponíveis no site da SEDUH-DF, e os dados analisados foram utilizados para a confecção de gráficos para as discussões e resultados. Por fim, foram recolhidas informações sobre os instrumentos do PDOT, tais como o alvará de construção, o parcelamento do solo e a regularização fundiária urbana.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

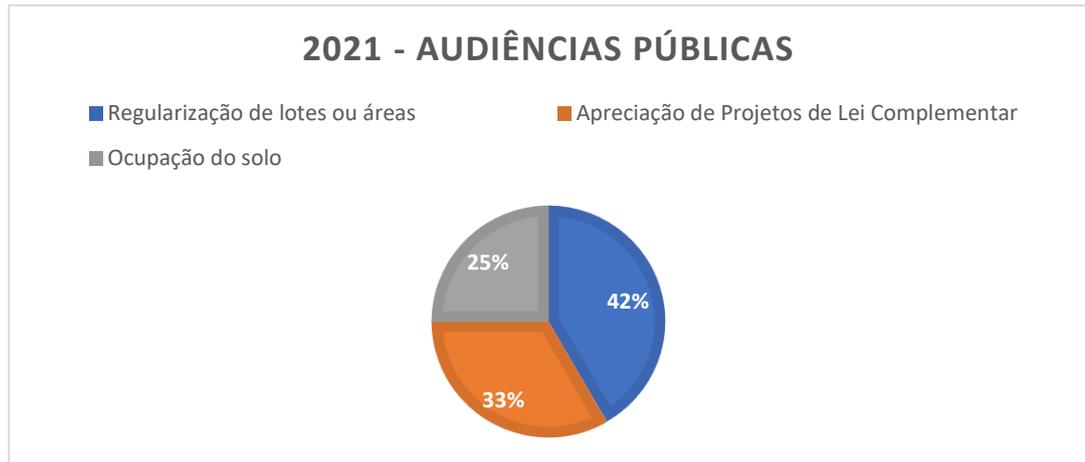
Serão abordados, nesse tópico, os resultados da pesquisa que foram desdobrados em dois eixos: a) as audiências públicas; e, b) os instrumentos do PDOT-DF e seus impactos no Distrito Federal.

4.1 Resultados acerca das audiências públicas



Fonte: elaboração própria.

Por meio da observação das 11 audiências públicas realizadas no ano de 2020, foi possível analisar que 8 trataram de modificações em regiões administrativas do Distrito Federal (57%); 3 trataram de temas relacionados à avaliação de impacto à vizinhança (22%); e outras 3 de projetos de lei complementar (21%), sendo que em 1 audiência ocorrida no dia 18 de novembro de 2020, houve debate concernente à revisão do Plano Diretor. A partir da análise da ata referente a tal audiência, foi possível constatar que houve a abertura para a manifestação oral dos participantes interessados, tanto presencialmente quanto virtualmente, com a presença de representantes de acampamentos, movimentos sociais e condomínios.



Fonte: elaboração própria.

No que se refere as audiências realizadas no ano de 2021, 5 audiências trataram de regularização de lotes ou áreas (42%); 4 audiências tiveram como foco debates sobre propostas de leis complementares (33%); 3 audiências trataram da ocupação do solo (25%).

Assim como no período de audiências realizadas no ano de 2020, no ano de 2021 também não havia a disponibilidade dos áudios/vídeos das reuniões referentes as audiências.



Fonte: elaboração própria.

No período de audiências públicas ocorridas no ano de 2022, 5 fizeram menção à regularização de áreas (33%); 7 trataram de projetos de lei (47%); 3 audiências trataram da ampliação/extensão de loteamento (20%).

Em relação à publicidade dos áudios em formato de vídeo na reunião, das 14 audiências executadas no ano de 2022, havia a presença de 10 áudios em vídeos das

audiências realizadas no Youtube, sendo elas: Audiência Pública com vista à apresentação do Projeto de Lei Complementar - PLC, que dispõe sobre a desafetação e alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo; Audiência Pública com vista à apreciação e discussão da minuta de Projeto de Lei Complementar que altera o artigo 135 e Anexo II, incluindo a Vila dos Carroceiros na Estratégia de Regularização Fundiária Urbana da Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009; Audiência Pública com vista à Regularização das áreas ocupadas ou pleiteadas pelos Equipamentos Públicos: Hospital Regional do Gama - HRG, Centro de Ensino Médio Integrado - CEMI, Centro Educacional - CED 08; Audiência Pública para discutir a criação, ajuste e ampliação de lotes para os seguintes Equipamentos Públicos: Farmácia de Alto Custo - Quadra 8 - Sobradinho, Escola Classe 12 - Setor de Indústrias de Sobradinho e Escola Classe 14 - AR 19 de Sobradinho II; Audiência Pública com vistas à apresentação e discussão do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV do empreendimento Hospital DF Star Geral e Oncológico; Audiência Pública para discutir a regularização das áreas situadas na EQNM19/20 - Praça do Cidadão; Audiência Pública para discutir a regularização das áreas ocupadas ou pleiteadas pelos Equipamentos Públicos: Centro de Convivência do Idoso, localizado na Praça Linear 03 da Quadra 102 e Promotoria de Justiça de São Sebastião – MPDF; Audiência Pública com vistas à apresentação de proposta de Projeto de Lei Complementar com o intuito de dispor sobre a ampliação dos usos e atividades para o Setor Comercial Sul, localizado na Região Administrativa do Plano Piloto – RA I; Audiência Pública com vistas à apresentação de proposta de Projeto de Lei Complementar do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB; Audiência Pública com vistas à apresentação da proposta de Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a concessão de direito real de uso para ocupação de áreas públicas contíguas aos lotes destinados ao uso residencial localizados nas Regiões Administrativas do Lago Sul e Lago Norte.

4.2 Resultados acerca dos alvarás de construção emitidos pelo Distrito Federal

O alvará de construção caracteriza-se por ser uma documentação distribuída pelo município ou Distrito Federal, os quais possuem a competência para regular as obras e construções civis no espaço urbano, sendo um documento conducente das normas jurídicas atinentes à regulamentação urbana. Em primeiro plano, a sua validade respalda-se na legitimidade posteriormente a publicação ser autorizada. No entanto, os prazos plausíveis são

decretados por cada município. No Distrito Federal, o alvará será válido por oito anos (Guimarães, 2018). Além disso, de acordo com a Lei nº 1.172/96 do Distrito Federal as obras só podem ter início após a obtenção do alvará, devendo ser requerido nas eminentes circunscrições das administrações regionais em que as obras serão realizadas.

De acordo com informações da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH-DF), foram emitidos os seguintes números de alvarás entre os anos de 2020 e 2022:

ano 2020			
Número de Alvarás	Área Licenciada (m ²)	Residencial	Demais Usos
2.220	2.918.768,05	1.788	432
ano 2021			
Número de Alvarás	Área Licenciada (m ²)	Residencial	Demais Usos
2.642	4.246.000,54	2.247	395
ano 2022			
Número de Alvarás	Área Licenciada (m ²)	Residencial	Demais Usos
2.532	4.997,518,92	2.059	473

Fonte: SEDUH-DF.

4.3 Resultados sobre o parcelamento do solo

O parcelamento do solo urbano pode ser definido como instrumento de maior importância no contexto da organização do território urbano, devido ao fato de a partir do seu estabelecimento, tal conjuntura será mantida por um longo período no espaço. Conforme a Constituição, a competência normativa para o parcelamento do solo urbano é dos municípios (art. 30, inciso VIII). Para que ocorra uma boa elaboração do planejamento urbano, é preciso considerar a sustentabilidade, o bem-estar populacional, dimensionamento apropriado dos loteamentos e áreas públicas para utilização populacional (Mesquita, 2008).

Segundo a SEDUH-DF entre os anos de 2020 e 2022, esses foram os resultados referentes ao parcelamento do solo um total de

ano 2020				
Número de Projetos	Área de Projeto (m ²)	Total de Lotes	Unidades Residenciais	População Estimada
06	2.060.708	567	4.537	15.574
ano 2021				
Número de Projetos	Área de Projeto (m ²)	Total de Lotes	Unidades Residenciais	População Estimada
03	2.211.558,31	91	9.653	31.855
ano 2022				
Número de Projetos	Área de Projeto (m ²)	Total de Lotes	Unidades Residenciais	População Estimada
15	2.421.124	1.694	16.386	52.879

Fonte: SEDUH-DF.

4.4 Resultados referentes à regularização fundiária urbana

A regularização fundiária urbana trata-se de instrumento que dispõe de parâmetros jurídicos de cunho urbanístico para que as propriedades consideradas irregulares passem a ser legais, a partir das determinações do sistema normativo brasileiro (Santin; Comiran, 2018). O Estatuto da Cidade estabelece, em seu art. 2º, inciso XIV, que a regularização fundiária urbana é um dos objetivos inerentes ao desenvolvimento pleno da organização territorial urbana (Brasil, 2001). O PDOT-DF estipula, em seu art. 3º, §1º, que a regularização fundiária urbana é o “processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, para fins de garantir o direito social à moradia” (Distrito Federal, 2019).

ano	Número de Projetos	Área de Projeto (m²)	Total de Lotes	Unidades Residenciais	População Estimada
2020	22	7.388.484,17	8.564	12.111	43.634
2021	16	2.267.593,32	2.642	4.255	14.006
2022	22	1.007.034	2.420	3.651	12.005

Fonte: SEDUH-DF.

Conforme dados disponibilizados no site da SEDUH-DF retratados acima, houve o total de 60 projetos com a finalidade de regularização fundiária; as áreas de projeto correspondem ao total de 10.663.111,5 metros quadrados; o total de lotes foi de 13.626; o total de 20.017 unidades residenciais; e uma totalidade de população estimada em 69.645 pessoas, não havendo no entanto uma separação entre a Regularização fundiária urbana de interesse social ou Regularização fundiária de interesse específico (respectivamente art. 9º e art. 12, REURB/DF).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento jurídico brasileiro determina a obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, e em analogia ao Distrito Federal, para a organização e desenvolvimento do âmbito urbano. O Estatuto da Cidade condiciona a revisão de tal legislação ao prazo de 10 anos. A audiência pública é o instrumento que pode ensejar na efetivação da participação social da população dentro do processo de revisão da referida legislação. Nesse contexto, em relação à revisão do PDOT-DF, constatou-se que a presença de somente 1 (uma) audiência pública referente ao tema dificulta na consolidação de uma resposta concreta acerca da participação social e os impactos das audiências em seu processo revisional. Todavia, é importante ressaltar que na ata da única audiência pública concernente à revisão do PDOT-DF verifica-se que há um pluralismo participativo, haja vista a

multiplicidade de pessoas de diferentes grupos sociais. Percebe-se, por outro lado, um descaso com o tema, ao não se conseguir obter esses dados com o Distrito Federal, além dos déficits de transparência.

A partir da construção dos gráficos referentes às temáticas tratadas na seara das audiências públicas, foi possível constatar que em 2020, a maioria (57%) tratava de mudanças em regiões administrativas do DF; em 2021 a maior parte (42%) tratou da regulação fundiária urbana; e, em 2022 a maioria (47%) tratou de projetos de lei envolvendo organização territorial.

Quanto às perguntas motivadoras desta pesquisa, mediante a trajetória até aqui percorrida, foram consolidadas as seguintes respostas: devido a falta de informações e ausência dos links para a consulta das audiências públicas o PDOT-DF não se efetiva como instrumento de política urbana para o Distrito Federal; O PDOT-DF não é uma mera reprodução do Estatuto da Cidade, haja vista o fato do parcelamento do solo e regularização fundiária urbana no âmbito da legislação distrital possuir a presença de modalidades específicas em relação ao Estatuto e os alvarás de construção não serem tratados no Estatuto tampouco no PDOT-DF, sendo tratado na Lei 1.172/96.

No que se refere aos instrumentos, na esfera dos alvarás de construção observa-se que houve, entre o período de 2020 e 2022, um total de 12.162.287,5 metros quadrados em área licenciada sendo que destas áreas, 6.094 são para fins residenciais. No mesmo marco temporal, em relação ao parcelamento do solo verifica-se que um total de 2.352 lotes foram impactados. Por fim, no referido período, houve um total de 69.645 pessoas impactadas.

Esta pesquisa, espera, portanto, contribuir com o incentivo a futuras pesquisas voltadas ao Distrito Federal ou aos municípios, principalmente no que se refere ao seu planejamento urbanístico e como a participação populacional pode ajudar a melhorar a configuração institucional legislativa de arranjo urbanístico.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 set. 2022.
- AGUIAR, Ana Carolina; SILVA, Tagore. O direito à moradia e a importância das zonas especiais de interesse social (ZEIS) como garantidores de direito constitucional. **Revista Argumentum**, Marília, v. 20, n. 3, p.977-995, Set-Dez. 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 21. Set. 2022.
- ALFONSIN, Betânia; PEREIRA, Pedro; LOPES, Débora; ROCHA, Marco; BOLL, Helena. Da Função Social à Função Econômica Da Terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, , vol. 11, nº 1, p.168-193, jan. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21 set. 2022.
- BRASIL. **LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 21 set. 2022.
- Da Costa Frutuoso, Gilciane Kariny; Grigio, Alfredo Marcelo; Barros, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta. Inundações urbanas: um olhar para o planejamento urbano na revisão do plano diretor de Assú–RN, Brasil. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 8, n. 61, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Terezinha-Neta-Barros/publication/343189094_Inundacoes_urbanas_um_olhar_para_o_planejamento_urbano_na_revisao_do_plano_diretor_de_Assu_-_RN_Brasil/links/5f1add7345851515ef44e56b/Inundacoes-urbanas-um-olhar-para-o-planejamento-urbano-na-revisao-do-plano-diretor-de-Assu-RN-Brasil.pdf. Acesso em: 04 mar. 2023.
- DE SOUZA, Amanda Paulista et al. Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no Estado de São Paulo durante a pandemia COVID-19. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, p. 273-287, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.55663/rbdu.v7i12.721>. Acesso em: 06 mar. 2023.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº

803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013 [...]. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/DODF-123-02-07-2021-INTEGRA-LC_986-2021.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

Distrito Federal. **Lei Nº 1.172, de 24 de julho de 1996**. Institui procedimentos para obtenção do Alvará de Construção e da Carta de Habite-se de edificações no Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=1172&txtAno=1996&txtTipo=5&txtParte=>. Acesso em: 04 jul. 2023.

FARIA, Leonardo; DE FARIA, Aloisio Nunes; DE FARIA, Eliane Rocha. Planejamento estratégico, estatuto da cidade e plano diretor: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. **Caminhos de Geografia**, v. 10, n. 32, p. 162-170, 2009. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/download/15866/8961>. Acesso em: 23 set. 2022.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CrH**, v. 32, p. 63-81, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>. Acesso em: 03 mar. 2023.

GUIMARÃES, Ana Paula Momose. **Alvarás de Construção: caminhos e descaminhos**. Tese de Doutorado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2018.

Hall, Peter. **Cidades do Amanhã: Uma história do planejamento e projetos urbanos no século XX**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

Magalhães, Hellen Pereira Cotrim. Coelho, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. “PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TECNOLOGIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO EM TEMPOS DE CRISE DA DEMOCRACIA.” **Revista De Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, vol. 8, no. 2, 2023, pp. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, 2023, Vol.8 (2). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9321>. Acesso em: 03 mar. 2023.

MESQUITA, Adailson Pinheiro. **Parcelamento do solo urbano e suas diversas formas**. IESDE BRASIL SA, 2008.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2. ed. Brasília: Edu UnB, 2010.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: Uma história do planejamento e projetos urbanos no século XX**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

SANTOS, Bruna de Souza; SILVA, Ana Licks de Almeida. Social Participation and Master Plan Public Hearing – myth or truth?. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 9, p. e19310918046, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i9.18046. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/18046>. Acesso em: 22 set. 2022.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual: a Especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: EdUSP, 2018.

VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 2, p. 531-566, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22950>. Acesso em: 21 set. 2022.

ROLNIK, Raquel. Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. **Indisciplinar**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 18–43, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>. Acesso em: 11 ago. 2023.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em: 08 ago. 2023.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Distrito Federal: município ou estado e a lei de responsabilidade fiscal. **Revista do TCU**, n. 89, p. 62-67, 2001. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/888>. Acesso em: 11 agosto 2023.

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Letícia Siqueira. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis: O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 37–62, 2020. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu11_siqueira. Acesso em: 22 set. 2022.

VANIN, Fábio Sopol; COLOMBO, Gerusa. PLANO DIRETOR E ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO: COMPATIBILIDADE A PARTIR DA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 607.940/DF. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57265/37545>. Acesso em: 23 set. 2022.

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 54, p. 207-231, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v13i54.119>. Acesso em: 22 set. 2022.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 23-46, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256402>. Acesso em: 23 set. 2022.