



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**ALEXSANDER DE CASTRO AMADOR**

**PLANO DIRETOR DE BELÉM: Participação Social, Liberdade deliberativa  
e (in)efetividade**

Belém /PA

2024

ALEXSANDER DE CASTRO AMADOR

**PLANO DIRETOR DE BELÉM: Participação Social, Liberdade deliberativa  
e (in)efetividade**

Pesquisa apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, para defesa de Mestrado.

Área de concentração: Gestão Pública Municipal.

Orientador: Professor Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.

Belém/PA

2024

## **RESUMO**

A pesquisa tem como objetivo analisar a participação social no processo de planejamento, implantação e monitoramento do Plano Diretor do município de Belém, se a participação da sociedade realmente se deu conforme as exigências legais, ou se houve simplesmente a participação simbólica para o ente governamental evitar crime de responsabilidade administrativa na gestão pública. Em paralelo, buscou-se analisar o grau de liberdade que a população de Belém teve nos processos e ações do Plano Diretor e os reflexos ocasionados ao município e como se relacionam Estado e sociedade. A pesquisa foi realizada utilizando como método a abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo. Aplica-se a técnica de análise documental e bibliográfica para o levantamento de materiais teórico-conceituais e normativos que abrangem a tese da liberdade, equilíbrio de poder e os ciclos democráticos do Plano Diretor do Município de Belém. Trata-se de um resultado de uma pesquisa mais ampla sobre participação social, construção de um município democrático e os reflexos que hoje o município de Belém sofre pelas novas e antigas ações referentes ao cidadão e sua participação nas tomadas de decisões em políticas públicas coletivas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Diretor, Participação Social, Liberdade Participativa, Equilíbrio de Poder.

## **ABSTRACT**

The research aims to analyze social participation in the planning, implementation, and monitoring of the Belém Municipal Master Plan. It aims to determine whether public participation truly complied with legal requirements or whether it was merely symbolic, allowing the government to avoid administrative misconduct in public administration. It also sought to analyze the degree of freedom the Belém population had in the Master Plan's processes and actions, and the impact this had on the municipality's development or underdevelopment, as well as the relationship between the state and society. The research used a qualitative, analytical-descriptive approach. Documentary and bibliographic analysis techniques are used to gather theoretical, conceptual, and normative materials covering the thesis of Freedom, the balance of power, and the democratic cycles of the Belém Municipal Master Plan. This study is the result of broader research on social participation, the construction of a democratic municipality, and the impact that the municipality of Belém is currently experiencing due to new and existing actions regarding citizens and their participation in collective public policy decision-making.

**KEYWORDS:** Master Plan, Social Participation, Participatory Freedom, Balance of Power.

## LISTA DE QUADROS

Figura 1	Desenvolvimento: elementos que compõem o processo e estão sempre em movimento e unidos à sociedade	11
Figura 2	Cidadãos erguem a bandeira do país contra o governo	16
Figura 3	Encontro de Gilgamesh e Enkidu	17
Figura 4	Leviatã	19
Figura 5	O Estado forte, cruel e violento	19
Figura 6	Equilíbrio do poder	20
Figura 7	Zoneamento constante da Lei 7401/1988	60
Figura 8	Estrutura Urbana proposta pelo Plano Diretor de 1993	64

## LISTA DE SIGLAS

CDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CF88	Constituição Federal Brasileira de 1988
CMB	Câmara Municipal de Belém
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
CONDUMA EC	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Estatuto da Cidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LCCU/99	Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município de Belém
MPPA	Ministério Público do Estado do Pará
NG	Núcleo Gestor
OAB-PA	Ordem dos Advogados do Brasil - Pará
PD	Plano Diretor
PDP	Plano Diretor Participativo
PDU	Plano Diretor Urbano
PDU 93	Plano Diretor Urbano de 1993
PEM	Plano de Estruturação Metropolitana
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
SIPLAG	Sistema Municipal de Planejamento e Gestão
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	08
1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E LIBERDADE: TEORIA, CAMINHOS E CONSEQUÊNCIAS.....	10
1.1 Compreendendo a participação social versus liberdade: uma realidade necessária.....	10
1.2 Quando o Estado é despótico, aprisiona a liberdade da sociedade.....	15
1.3 O equilíbrio entre Estado e sociedade: um verdadeiro corredor estreito.....	18
1.4 Quando o Estado é ausente, a sociedade sofre com a violência.....	21
1.5 O Poder centralizado unicamente no Estado: sociedade sem <i>Warre</i> , mas totalmente refém do próprio Estado .....	25
1.6 O Estado e suas duas faces: Leviatã despótico e a prisão das normas.....	27
1.7 O Estado disfarçado e a sociedade presa às normas: crescimento despótico .....	28
1.8 A perspectiva de um Estado em desenvolvimento quando o Leviatã está algemado.....	30
1.9 O Estado e a sociedade disfarçados com um poder de papel.....	40
2 PLANO DIRETOR DE BELÉM E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE.....	44
2.1 Política urbana nacional e a responsabilidade municipal.....	45
2.1.1 Estatuto da Cidade: novos horizontes?.....	46
2.2 O Plano Diretor e seus aspectos gerais.....	49
2.2.1 A participação da sociedade nos ciclos do Plano Diretor.....	51
2.2.2 A importância da gestão democrática e participativa no processo do Plano Diretor.....	54
3 BELÉM E O SONHO DO PROJETO URBANÍSTICO ATÉ A CHEGADA DO PLANO DIRETOR.....	55
3.1 As Leis para a Urbanização de Belém: os desafios para o planejamento urbanístico .....	57
3.1.1 Primeiro Plano Diretor de Belém e os reais benefícios.....	60
3.1.2 A busca de uma renovação no Plano Diretor de Belém .....	66
3.1.3 Participação Social no que se refere ao Plano Diretor de Belém.....	69
CONSIDERAÇÕES .....	77
ANEXO ÚNICO .....	85
Plataforma ParticipaBelém .....	85
REFERÊNCIAS .....	88

## INTRODUÇÃO

Mudanças relevantes nas políticas urbanas municipais ocorreram após a Constituição Federal de 1988, objetivando o desenvolvimento e a liberdade para o Estado e a sociedade, conduzindo a um despertar na intenção de a sociedade civil fazer parte da elaboração de políticas públicas, porém só tomou força quando a Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) foi sancionada. Com isso, os municípios passam a ter responsabilidade na elaboração e na implantação de políticas urbanas que atendam às necessidades da população. Assim, a sociedade civil se torna peça importante nesse processo: é a chamada participação social democrática, em que o cidadão é colaborador em todo o ciclo de planejamento, implantação e monitoramento do instrumento público. Em virtude disso, se faz necessário observar novas e antigas práticas referentes às discussões da participação social, em especial no Plano Diretor do município de Belém.

O Plano diretor de Belém é um instrumento jurídico-político que planeja e desenvolve políticas urbanas com princípios, objetivos, diretrizes e organismos que orientarão o desenvolvimento e a expansão urbana através de uma gestão democrática e da construção de um pacto social, visando o direito do cidadão à cidade, que é constituído pelo direito coletivo à liberdade, individualização e socialização a um habitar digno.

Para que a participação da sociedade se consolide, será necessário realizar uma reestruturação do Poder Público, mudando a relação com a sociedade. Além disso, será preciso evitar os interesses privados e particulares, institucionalizar e democratizar o relacionamento com a sociedade, e criar instrumentos formais, consultivos e deliberativos, requerendo a preparação da sociedade para a prática cidadã, criando espaços formais e informais adequados na esfera pública, que promovam o diálogo coletivo com responsabilidade, igualdade e liberdade.

O referido estudo visa analisar o processo de elaboração, implantação e monitoramento, assim como a revisão do plano diretor do município de Belém no marco temporal de 1993 a 2008, chegando até a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano em 2018 (CDU). A participação social é um dos pontos focais da argumentação da pesquisa: como a sociedade civil participou deste processo e como se deu a harmonia de poder entre governo e a sociedade de Belém? Qual foi a contribuição social para o plano diretor de Belém em todos os ciclos, se o instrumento de política pública (PD) cumpriu as exigências legais ou apenas buscou evitar as

sanções de improbidade administrativa? A participação da sociedade sofreu alguma interferência ou manipulação no decorrer do processo?

Em conjunto com o problema, a pesquisa buscou fazer uma outra análise sobre a liberdade da sociedade em sua participação social no Plano Diretor (PD) e suas influências, segundo a tese de Amartya Sen em paralelo com a tese de Acemoglu e Robinson.

Para alcançar o objetivo proposto, em termos metodológicos, a pesquisa apresenta abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo. Para isso, aplica-se a técnica de pesquisa documental e bibliográfica para levantamento de materiais teórico-conceituais e normativos. A pesquisa foi desenvolvida e embasada na abordagem da teoria da Liberdade, desenvolvida por Amartya Sen, e o equilíbrio de poder sob a ótica de Acemoglu e Robinson, para que possamos buscar compreender a importância e a influência que a sociedade exerce na prosperidade de uma região, e qual intervenção os mesmos ocasionam no desenvolvimento ou subdesenvolvimento local. A organização e a análise dos materiais coletados foram realizadas pela técnica do mapeamento cognitivo.

## **1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E LIBERDADE: TEORIA, CAMINHOS E CONSEQUÊNCIAS**

Abordar uma análise sobre os caminhos que conduzem à liberdade é mergulhar em uma diversidade de teorias com inúmeras explicações e resultados que muitas das vezes não saem da hipótese. A pesquisa terá como base teórica as análises de Acemoglu e Robinson, em aliança com a teoria e as reflexões conforme a tese de Amartya Sen. Fará também uma abordagem sobre o Plano Diretor de Belém e a participação da sociedade em todo o seu processo de elaboração, implantação e monitoramento, buscando compreender se realmente houve uma participação social livre ou apenas para cumprir as formalidades legais para evitar o crime de responsabilidade na gestão pública.

Os teóricos incorporaram em suas reflexões a importância de uma análise mais criteriosa sobre a Liberdade. Neste estudo, a liberdade de participação social possibilita compreender diversos comportamentos que influenciam no sucesso ou no fracasso das políticas públicas municipais, em especial no município de Belém. Este capítulo fará uma exposição conceitual sobre a temática da liberdade, Estado e sociedade segundo os autores citados, e como eles se complementam quando passamos a analisar a importância da Liberdade da sociedade em seu corpo de pesquisa e como ela contribui para o alcance de objetivos.

### **1.1. Compreendendo a participação social versus liberdade: uma realidade necessária**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF88), nos princípios fundamentais, Art. 1º § único, nos garante que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente segundo os termos da Constituição. É importante fazermos uma análise mais específica referente a este “poder que emana do povo”. Em se tratando de sociedade, a mesma só exerce poder se a liberdade for presente, e sabemos que será praticamente impossível a sociedade exercer a liberdade na sua plenitude. A ausência da liberdade, por sua vez, faz com que a sociedade seja sempre considerada uma ferramenta de manobra por parte de pequenos grupos políticos e elitistas.

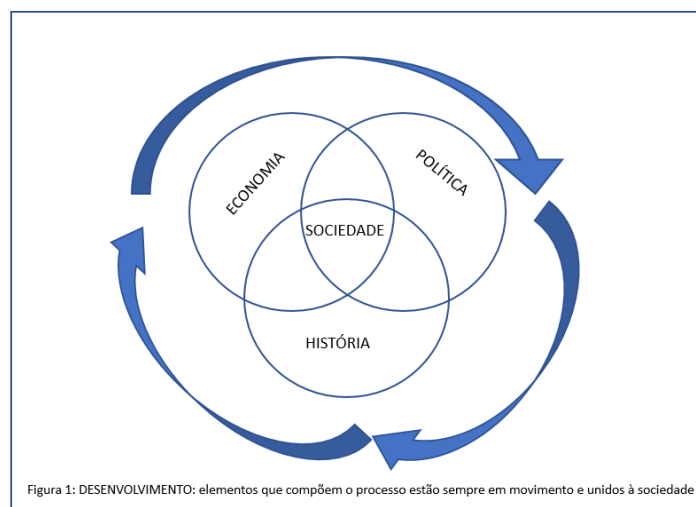
O inciso I do Art. 3º da CF88 trata especificamente dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tendo a finalidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária. O questionamento é: a sociedade exerce seu papel de poder e realmente

é livre? Há realmente um processo participativo social no Brasil, especificamente no município de Belém, que possa garantir a liberdade social do povo, principalmente nas ações democráticas que levam a uma tomada de decisão? Há liberdade para uma verdadeira participação social nas gestões da cidade?

Abordar a liberdade social nos remete a uma compreensão sobre a questão da prosperidade ou decadência de uma região, no que se refere ao comportamento da sociedade e, principalmente, aos fatores históricos que contribuíram. Uma sociedade participativa nas questões governamentais influencia as políticas públicas a serem implantadas pelos governantes, minimizando os erros e as necessidades reais sociais.

Segundo Costa (2020), Celso Furtado manifestou desde cedo sua visão da prosperidade não como um processo limitado às variações econômicas, mas como parte de algo muito mais amplo. Ele procurou observar a realidade nacional por meio do entendimento racional proporcionado pela ciência de um modo geral (histórica, econômica, política, social) como parte inicial do projeto de mudança, entendida sempre como um desejo de constante aperfeiçoamento.

Assim, vemos o ator social fazendo parte do grupo no início do processo de prosperidade, destacando-se com extrema importância para que os objetivos traçados possam atingir determinados êxitos ou fracassos. Se levarmos por esta ótica, vemos que há um elo em que a sociedade será o centro condutor das ações que, em união com as demais ações, formarão um corpo, e este corpo estará em contínuo movimento, aperfeiçoamento e mudança, porém de forma ordenada.



Fonte: criado pelo autor.

Quando a sociedade deixa de ser o elo de união, ocorrem os interesses privados, ocasionando um desajuste no ciclo do desenvolvimento e cada ator passa a girar de forma solta e desordenada.

Uma concepção adequada de prosperidade deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele, pois as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas) (Amartya Sen, p. 28, 2000).

Os fins e os meios da prosperidade requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. A prosperidade tem de estar relacionada, sobretudo, com a melhoria de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos (Amartya Sen, p. 29, 2000).

Segundo Amartya Sen (2000), expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.

Faz-se necessário explicar que o tema liberdade é amplo, porém o estudo está centrado na liberdade social, em que se avaliará a participação social nas políticas públicas do município de Belém, especificamente no que se refere aos processos do plano diretor. A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal – é o chamado controle social. A visão da participação social prevista na Constituição Federal parte do pressuposto de que o Estado brasileiro reconhece que a participação social contribui, ao mesmo tempo, para a construção da democracia, o fortalecimento da cidadania e a melhoria do desempenho da Administração Pública.

Definir participação social implica entender as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem com o objetivo de “influenciar a formação, execução,

fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social (saúde, educação, habitação, transporte etc.)”. Tais ações expressam, simultaneamente, concepções particulares “da realidade social brasileira e propostas específicas para enfrentar os problemas da pobreza e exploração das classes trabalhadoras no Brasil” (Valla e Stotz, 1989, p. 6).

Segundo Costa (2020), para Amartya Sen, o caminho que conduz ao sucesso perpassa pela superação dos problemas com a privação, destruição e opressão, que envolvem a pobreza, insegurança alimentar, violação de liberdades políticas elementares e liberdades formais básicas, ameaças ao meio ambiente e à sustentabilidade econômica e social. Ou seja, o sucesso de um local é, no limite, a expansão das liberdades reais que os indivíduos desfrutam, integrando considerações econômicas, sociais e políticas.

Amartya Sen (2000) descreve que a liberdade política e as liberdades civis são importantes por si mesmas, de um modo direto; não é necessário justificá-las indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia. Mesmo quando não falta segurança econômica adequada, as pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis são privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas, sendo-lhes negada a oportunidade de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos. Essas privações restringem a vida social e a vida política, e devem ser consideradas repressivas, mesmo sem acarretar outros males (como desastres econômicos). Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência.

Costa (2020), a partir de Sen, explica que:

- Liberdades políticas são oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios. Inclui a possibilidade de fiscalizar e de criticar autoridades, de ter liberdade de expressão, liberdade de imprensa, pluralismo partidário, liberdade de voto etc. Em síntese, são dos direitos políticos associados às democracias;
- Oportunidades econômicas são oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Pressupõe liberdade de mercado;

- Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas sociais, com destaque para saúde e educação, as quais influenciam as liberdades substantivas de o indivíduo viver melhor. Estão na base, também, para que o indivíduo tenha uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas;
- Garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. São inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;
- Segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social capaz de proteger a população afetada da miséria abjeta, ou até mesmo da fome e da morte.

Amartya Sen (2000) explana a importância de considerar a liberdade o principal fim da prosperidade e sucesso, porém, em uma análise mais profunda, faz a inter-relação da liberdade aos mais amplos processos que levam ao desenvolvimento local. O autor acrescenta que é preciso a integração da liberdade acrescida da participação política e social que o torna integrante das tomadas de decisões públicas de forma coletiva, em que terão fundamentos para propor melhor qualidade de vida, proporcionando uma vida longa e um viver bem. Com isso, contribui eficazmente para o crescimento econômico, uma vez que a liberdade assegura direitos que atendam às necessidades específicas, o que gerará efeitos cada vez mais eficazes para o desenvolvimento.

Amartya Sen (2000) ressalta que seria um erro ver o mecanismo de mercado apenas como um derivativo. A liberdade de troca e transação é uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm para valorizar. Ser contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas. A liberdade de trocar palavras, bens ou presentes não necessita de justificção defensiva com relação a seus efeitos favoráveis, mas distantes; essas trocas fazem parte do modo como os seres humanos vivem e interagem na sociedade (a menos que sejam impedidos por regulamentação ou decreto). A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes.

A privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social; já a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (Amartya Sen, 2000).

## **1.2. Quando o Estado é despótico, aprisiona a liberdade da sociedade**

Acemoglu e Robinson (2020) analisam a relação entre a “prosperidade” e a “Liberdade”, e concluem que a falta da “Liberdade” introduz reflexos desfavoráveis à prosperidade de uma nação. Os autores usam como base a definição do filósofo inglês John Locke, que defendeu que as pessoas têm liberdade quando têm:

Perfeita liberdade para comandar e dispor dos seus bens e pessoas como acharem conveniente [...], sem pedirem permissão, nem dependerem da vontade de nenhum outro homem. [...], ninguém deverá prejudicar outro na sua vida, saúde, liberdade ou bens.

Acemoglu e Robinson (2020) baseiam-se nos filósofos que propuseram inúmeras definições de liberdade, porém, Locke reconheceu que a liberdade deverá começar por as pessoas estarem livres de violência, intimidação e outros atos degradantes, em que poderão realizar escolhas livres acerca das suas vidas e possuírem meios para concretizar sem ameaças de um castigo irrazoável, nem de sanções sociais draconianas.

A liberdade é o anseio de todo o indivíduo e, no decorrer da história humana, foram traçados inúmeros métodos, até mesmo guerras, para obtê-la. Acemoglu e Robinson (2020) expõem os fatos históricos ocorridos na Síria em 2011, onde o povo iniciou manifestações por todo o país contra o regime de governo de Bashar al-Assad, exigindo sua queda. O Estado e sua força militar usaram de punho de força para dominar, com isso, em vez de “liberdade”, os sírios acabaram por ter uma guerra civil, violência desenfreada e total poder repressor do Estado sobre a sociedade. O colapso do Estado sírio criou um desastre humanitário de proporções gigantescas. Uma população de cerca de 18 milhões antes da guerra, chega a calcular 500.000 sírios que perderam a vida. Mais de 6 milhões foram deslocados internamente e 05 milhões fugiram do país e estão agora vivendo como refugiados.



Figura 2: Cidadãos erguem a Bandeira do País contra o Governo  
Fonte: <https://www.nexojornal.com.br/espesso/devastacao-e-conflito> .

Acemoglu e Robinson (2020) descrevem que a calamidade desencadeada pelo repressor Estado sírio não surpreende. Segundo as afirmativas de alguns filósofos e cientistas sociais, é preciso o controle do Estado para resolver conflitos, impor leis e conter a violência. Locke ressalta que “onde não há lei, não há liberdade”. Os sírios começaram a protestar para conquistar algumas liberdades ao regime autocrático de Assad. Buscavam erradicar a corrupção e o comportamento criminoso que prejudicavam as pessoas, mas o resultado foi drástico, pois o Estado abusa do poder repressor e criminoso, privando e prejudicando ainda mais a sociedade.

A sociedade, há bastante tempo, vive a mesma problemática endêmica dos sírios. Um dos mais antigos textos nos relata a luta em busca da dignidade social, em que o Estado exerce seu poder de forma arbitrária e criminosa, tendo como reflexo o sofrimento social.

A épica de Gilgamesh, registrada há 4200 anos, é o exemplo que temos para melhor compreender a luta em busca da liberdade.

Gilgamesh era rei de Uruk, talvez a primeira cidade do mundo, situada num agora seco canal do rio Eufrates, no Sul do atual Iraque. A épica nos relata que Gilgamesh criou uma notável cidade, com comércio e serviços públicos para seus habitantes, porém, governava com arrogância e repressão, fora de controle, semelhante a Assad, na Síria. O povo em desespero clama a deus Anu, a principal divindade do panteão sumério dos deuses, que controlasse a fúria de Gilgamesh. Anu ouve o povo e pediu a Aruru, mãe da criação, para criar um segundo Gilgamesh, Enkidu, com a força e

coragem igualada ao primeiro, para que se equilibrasse e Uruk tivesse paz (Acemoglu e Robinson, 2020).

O primeiro encontro de Gilgamesh com Enkidu é surpreendente; o povo esperava que Gilgamesh fosse controlado, lutam. Embora Gilgamesh acabe por vencer, o seu poder despótico, sem rival, tinha desaparecido. O surpreendente acontece: Gilgamesh e Enkidu reconhecem suas afinidades e passam a caminhar lado a lado, tornaram-se verdadeiros amigos, passaram a conspirar juntos, obtendo poder repressor inigualável e as perspectivas de liberdade desvaneceu-se em Uruk (Acemoglu e Robinson, 2020).



Figura3: Encontro de Gilgamesh e Enkidu

Fonte: <https://ensinarhistoria.com.br/gilgamesh-a-historia-mais-antiga-do-mundo> .

A sociedade de Uruk era completamente desarticulada e fraca, esperava um salvador para olhar para seus anseios e gerar liberdade, que fosse poderoso, porém estivesse ao lado do povo. Os sírios buscaram sua liberdade, porém estavam enfraquecidos e desarticulados, o que corroborou para a catástrofe síria.

A liberdade precisa do Estado e das leis, mas não é dada pelo Estado, nem pelas elites que o comandam. É tomada pelas pessoas normais, pela sociedade. A sociedade precisa supervisionar o Estado, para que este proteja e promova a liberdade das pessoas, em vez de as esmagarem, como Assad fez na Síria em 2011. A liberdade precisa de uma sociedade mobilizada, que participe da política, proteste quando necessário e, quando puder, expulse pelo voto os governantes do poder (Acemoglu e Robinson, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) explicam que duplicar Gilgamesh não resolveu as problemáticas de Uruk, pois sem a vigilância da sociedade, as Constituições e as

garantias não valem muito mais do que o papel em que estão escritas. Entre o medo e a repressão, forjados pelos Estados despóticos, e a violência e a anarquia que surgem na sua ausência, existe um corredor estreito que a sociedade e o Estado precisam percorrer para que assim a liberdade seja uma realidade. É neste corredor que se equilibram e cooperam entre si.

A falta de organização e articulação da sociedade o faz fraco e isolado; com isso, o Estado predomina seu poder e suas decisões, as políticas públicas passam a ser implantadas sob a ótica técnica e de interesse particular do Estado e das elites, e com isso não alcançarão as reais necessidades da sociedade.

### **1.3. O equilíbrio entre Estado e sociedade: um verdadeiro corredor estreito**

Para que a liberdade surja e se desenvolva, tanto o Estado como a sociedade precisam ser fortes. É preciso um Estado forte para conter a violência, impor as leis e fornecer serviços públicos que são fundamentais para uma vida e para que as pessoas obtenham poder suficiente para fazer e levar a cabo as suas escolhas. É preciso uma sociedade forte e mobilizada para conter e acorrentar o Estado forte (Acemoglu e Robinson, 2020).

Assim, vemos a importância da participação da sociedade nas políticas públicas; é preciso este fortalecimento mútuo, divisão de poder, cooperação entre si, sem que um se sobreponha ao outro, um Estado Forte com Sociedade forte.

O equilíbrio entre o Estado e a Sociedade não equivale a um momento revolucionário, e sim, é uma constante e cotidiana luta entre os dois. Essa luta objetiva traz benefícios. O Estado e a sociedade não só competem, como cooperam, pois esta cooperação engendra maior capacidade por parte do Estado, para que possa fornecer as coisas de que a sociedade precisa para fomentar maior mobilização social para monitorizar esta capacidade. Alcançar a liberdade é um processo, pois é preciso percorrer muito ao longo do corredor estreito antes de a violência ser contida, as leis serem escritas e impostas e o Estado começar a fornecer serviços aos seus cidadãos.

O Estado e as suas elites precisam aprender a viver com as grilhetas que a sociedade lhes impõe e os diferentes segmentos da sociedade têm de aprender a trabalhar em conjunto, isentando-se dos interesses particulares, apesar de suas diferenças (Acemoglu e Robinson, 2020).

Encontrar o equilíbrio entre Estado e sociedade não é uma tarefa fácil. Como conter um Estado que possui enorme burocracia, poderosas forças armadas e a liberdade de decidir o que é a lei? Como domar e conter um Estado na complexidade do mundo sem que ele se sobreponha ou enfraqueça sua autoridade perante a sociedade? E como a sociedade se manterá trabalhando em conjunto sem se voltar contra si própria e conseguir isentar-se dos interesses particulares? É por estas questões que o corredor se torna estreito, conduzindo a sociedade a entrar e sair com consequências de longo alcance. A liberdade depende quase sempre da mobilização da sociedade e da sua capacidade para alcançar um equilíbrio de poder com o Estado e as suas elites (Acemoglu e Robinson, 2020).

Acemoglu e Robinson utilizam a figura poderosa do Leviatã, prefigurando o Estado, um monstro poderoso de difícil controle.



Figura 4: Leviatã

Fonte: <https://www.meisterdrucke.pt/Leviatã> .



Figura 5: o Estado Forte, Cruel e Violento

Fonte: [http:// www.introcrim.com.br/leviata-capa](http://www.introcrim.com.br/leviata-capa).

Segundo Acemoglu e Robinson (2020), a liberdade depende de diferentes tipos de Estado (Leviatã) e da sua evolução – se a sociedade viverá sem um Estado (Leviatã ausente), se suportará um Estado repressor (Leviatã Despótico) ou se conseguirá forjar um equilíbrio que abra o caminho para o surgimento de um Estado controlado (Leviatã Algemado) e o gradual despontar da liberdade.

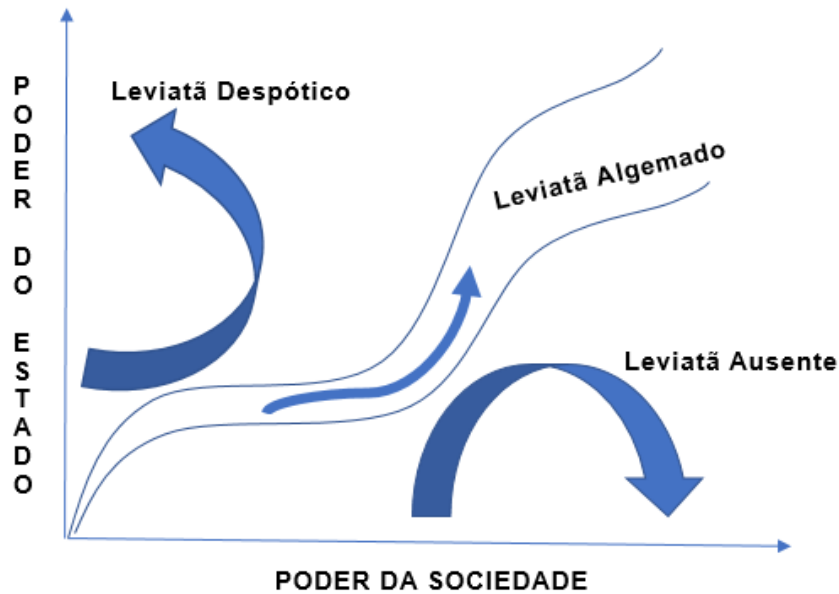


Figura 6:  
 Fonte: O Equilíbrio do Poder. 1ª Ed. 2020. Lisboa.

O diagrama sintetiza as ideias e as forças que moldam a evolução dos diferentes tipos de Estado. O primeiro eixo horizontal representa o poder da sociedade quanto às suas normas, práticas e instituições, em especial quando se trata de agir coletivamente, coordenando as suas ações e constringendo a hierarquia política, combinando assim a mobilização geral da sociedade, o seu poder institucional e a sua capacidade para limitar a hierarquia mediante normas. O segundo eixo vertical é o poder do Estado que, de modo semelhante, combina vários aspectos: o poder das elites políticas e econômicas e a capacidade e o poder das instituições estatais (Acemoglu e Robinson, p. 81, 2020).

As setas que emergem para o lado esquerdo traçam as vias de desenvolvimento divergente do Estado, da sociedade e das suas relações ao longo do tempo. Quando a sociedade é mais poderosa do que o Estado e pode entravar o surgimento de instituições estatais fortemente centralizadas, resulta numa situação de Estado ausente (Leviatã ausente). O Estado e as Elites são demasiadamente fracos em relação às normas da sociedade contra a hierarquia política, e a prisão de normas também é potente, não há instituições formais que possam resolver e regular os conflitos, é uma situação de anarquia, o homem dominando o homem (Acemoglu e Robinson, p. 82, 2020).

As setas para a direita traçam o poder do Estado e das Elites, e o poder da sociedade vai se erodindo, uma vez que a sociedade não se encontra à altura do Estado. O Estado é Despótico (Leviatã Despótico), que se esforça por emascular a sociedade,

para poder permanecer no poder e sem algemas, com o tempo, torna-se esmagadoramente poderoso em relação a uma sociedade débil. O Estado é repressor e dita normas completamente presas para a sociedade. É praticamente impossível uma mudança para que se possa algemar o Estado (Acemoglu e Robinson, p. 82, 2020).

O diagrama também nos mostra em seu centro um corredor estreito; podemos ter Estados Capazes acompanhados de sociedades capazes, onde vimos um Estado Algemado (Leviatã Algemado). É precisamente neste corredor que se tornam operativos e a luta entre o Estado e a sociedade contribui para o fortalecimento de ambos e pode, de certo modo, miraculosamente, ajudar a manter o equilíbrio entre os dois.

O Estado e a Sociedade correm juntos, tornando o Estado mais responsável e reativo aos cidadãos, transformando a vida das pessoas, não apenas por remover a dominação dos Estados e das elites sobre elas, mas também porque flexibiliza e quebra a prisão de normas, promovendo a liberdade individual e permitindo maior participação popular efetiva na política. Consequentemente, é apenas neste corredor que a verdadeira liberdade, solta de dominações políticas, econômicas e sociais, emerge e evolui. Fora do corredor, a liberdade é restringida tanto pela ausência do Estado como pelo seu despotismo (Acemoglu e Robinson, p. 83, 2020).

#### **1.4 Quando o Estado é ausente a sociedade sofre com a violências**

É de extrema importância compreender o papel do Estado e suas responsabilidades. Segundo Acemoglu e Robinson (2020), é habitual pensar numa Constituição como um documento que estabelece as responsabilidades, os deveres e os direitos dos cidadãos e dos Estados. Os Estados deverão resolver os conflitos entre os cidadãos, protegê-los e fortalecer serviços públicos essenciais, como a educação, os cuidados de saúde e as infraestruturas que os indivíduos não são capazes de providenciar adequadamente por si próprios.

Quando o Estado não consegue exercer seu papel, inúmeras consequências recaem sobre a sociedade. A exemplo, temos a República Democrática do Congo, país que frequentemente se pensa ser o epítome da anarquia. Os congolese contam uma anedota: houve seis Constituições desde que o país conquistou a independência da Bélgica, em 1960, mas todas têm o mesmo artigo 15, que é curto e obscuro, e diz simplesmente *Débrouillez-vous* (desenrasquem-se). A referência ao artigo 15 é uma piada, não existe essa cláusula na Constituição congolese. Mas é adequada, pois o

Estado tem repetidamente falhado na realização das coisas que deveria fazer e está ausente em extensas faixas do país.

Os tribunais, as estradas, os postos de saúde e as escolas estão moribundos na maior parte do país, e homicídios, roubos, extorsão e intimidação são comuns. O Estado congolês não conseguiu honrar as cláusulas da Constituição: “Todas as pessoas têm direito à vida, à integridade física e ao livre desenvolvimento da sua personalidade, no respeito pela lei, pela ordem pública, pelos direitos dos outros e pela moralidade pública” (Acemoglu e Robinson, p. 18, 2020).

Kivu, no leste do país, continua a ser dominado por grupos rebeldes e senhores de guerra que pilham, atormentam e assassinam civis, ao mesmo tempo que saqueiam a riqueza mineral do país, os congolese estão entregues a si mesmos (Acemoglu e Robinson, p. 18, p. 19, 2020).

No golfo de Guiné, há a cidade chamada Lagos, considerada a capital dos negócios da Nigéria. Kaplan descreveu-a como a cidade “em que o crime, a poluição e o excesso de população a torna o retrato por excelência da disfunção urbana do Terceiro Mundo”. Em 1994, a Nigéria estava nas mãos dos militares, com o general Sani Abacha como presidente. Abacha não achava que o seu papel fosse resolver conflitos imparcialmente, ou proteger os nigerianos, concentrou-se em liquidar seus opositores e em expropriar a riqueza natural do país (Acemoglu e Robinson, p. 19, 2020).

Lagos estava invadida por criminosos e o aeroporto internacional era tão disfuncional que os países estrangeiros proibiram as suas companhias aéreas de voarem para lá. Empresários eram atacados e extorquidos pelas gangues, as ruas cobertas de lixo, não existiam serviços públicos de eletricidade e nem água canalizada. Além disso, o índice de mortalidade era elevado por causa dos crimes e a sociedade vivia num medo constante, sob a dominação e ameaças feitas pelas gangues. Em Lagos, a liberdade não se via em lado algum, o conflito era resolvido a favor do lado mais forte, do mais bem armado. Essa insegurança e essa incerteza podem ser tão debilitantes como a violência concreta, pois havia uma verdadeira “dominação” de um grupo por outro grupo de seres humanos (Acemoglu e Robinson, p. 22, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) descrevem que, segundo o filósofo político Philip Pettit, o princípio fundamental de uma vida realizada e decente é a não dominação – a liberdade da dominação, do medo e da insegurança extrema. De acordo com Pettit, é

inaceitável que alguém tenha de viver à mercê de outro, ter de viver de uma maneira que deixe a pessoa vulnerável a qualquer mal que outro esteja em posição de lhe impor arbitrariamente.

A dominação não tem apenas origem na força bruta, ou nas ameaças de violência, qualquer relação de poder desigual, quer seja forçada por ameaças ou por outros meios sociais, como os costumes, criará uma forma de dominação, pois tal equivale a estar sujeito a uma variação arbitrária, à vontade potencialmente caprichosa ou ao juízo potencialmente idiossincrático de outra pessoa (Acemoglu e Robinson, p. 22, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) relatam que a liberdade exige não só a noção abstrata de que somos livres de escolher as nossas ações, mas também a capacidade de exercer essa liberdade. Esta capacidade está ausente quando uma pessoa, um grupo ou uma organização tem o poder de nos coagir, ameaçando-nos, ou de usar o peso das relações sociais para nos subjugar. Não pode estar presente quando os conflitos são resolvidos por relações de poder desiguais impostas por costumes enraizados. Para se desenvolver, a liberdade precisa acabar com a dominação, seja qual for a sua fonte.

O filósofo político Thomas Hobbes, em seu livro “Leviatã”, faz a comparação daquilo que Kaplan teria chamado de “anarquia” – uma situação de conflito de todos contra todos – com uma condição de “*Warre*” (guerra). A *Warre*, segundo Hobbes, não consiste no combate real, e sim na falta da garantia contra a violência que ocasiona enormes consequências para a vida das pessoas (Acemoglu e Robinson, p. 24 e 25, 2020).

Hobbes faz a argumentação sobre a dominação conforme o pensamento de Pettit, para quem a ameaça da violência já pode ser bastante pernicioso. Mesmo evitando a violência concreta, tudo que restringe o ir e vir e a interação entre os homens, é uma forma de violência. Hobbes reconhece também que os seres humanos desejam algumas comodidades básicas e oportunidades econômicas, porém estas coisas não surgem naturalmente no estado de *Warre*. Assim conclui Hobbes que o estado de *Warre* emerge quando os homens vivem sem um poder comum que os mantenha controlados, e este poder comum é comparado com o grande Leviatã, que seria a figura do Estado. Hobbes usa a imagem do Leviatã, o grande monstro marinho descrito no livro bíblico de Jó, para evidenciar que esse Estado tem que ser poderoso (Acemoglu e Robinson, p. 25, 2020).

O Leviatã deteria o conflito de todos contra todos, garantiria que as pessoas “não se sobrepusessem destrutivamente e nem subjugassem umas às outras, aplicaria leis, controlaria a criminalidade e gangues, implantaria serviços públicos básicos e necessários” (Acemoglu e Robinson, p. 26, 2020).

Há um questionamento a fazer: como exatamente se obtém um Leviatã? Hobbes propôs duas vias. A primeira chamou de “Bem-comum por Instituição [...]”, quando uma multidão de homens concorda e compromete-se, todos eles, com todos os outros, a criarem um tal Estado e a delegar nele o poder e a autoridade ou, como ele diz, submeterem as suas Vontades, cada um à sua Vontade, e os seus Juízos ao seu Juízo, uma espécie de grande contrato social conduziria à criação do Leviatã. A segunda chamou-se “Bem-comum por Aquisição”, que é adquirido pela força, uma vez que Hobbes reconhecia que num estado de *Warre* poderia emergir alguém que submetesse os seus inimigos à sua vontade (Acemoglu e Robinson, p. 24 e 25, 2020).

O importante é que os Direitos e as consequências da Soberania são os mesmos em ambas as vias. Independentemente da forma como a sociedade obtivesse o seu Leviatã, acreditava Hobbes que as consequências seriam as mesmas – o fim da *Warre*, conservando a paz e a justiça, resolvendo conflitos e protegendo os seus cidadãos, independentemente da forma de governo sendo monarquia, aristocracia ou democracia. Os governantes epitomizam o Leviatã e têm legitimidade (Acemoglu e Robinson, p. 26 e 27, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) fazem uma observação importante, alegando um erro nas afirmativas de Hobbes, quando relaciona a Liberdade ao Poder centralizado unicamente ao Estado, correndo o risco do descontrole e abuso de poder – o poder não traz o bem e muito menos a liberdade. A vida sob o jugo do Estado também pode ser horrível, brutal e curta. A aptidão de um Estado é a sua capacidade para alcançar os seus objetivos. Estes objetivos incluem, frequentemente, impor leis, resolver conflitos, regular e taxar a atividade econômica e fornecer as infraestruturas e outros serviços públicos. A capacidade do Estado depende, em parte, de como as suas instituições estão organizadas, mas, ainda mais crucialmente, depende da sua burocracia.

Como exemplo, temos o Leviatã burocrático, criado na Alemanha, que usava suas capacidades não para resolver conflitos nem para deter a *Warre*, mas para assediar, despossar e depois assassinar judeus. O Leviatã alemão era muito mais temido do que a anarquia na Nigéria ou no Congo, pois aprisionou, torturou e matou um enorme

número de alemães – social-democratas, comunistas, adversários políticos, homossexuais e testemunhas de Jeová, assim como assassinou seis milhões de judeus. Aquilo que os alemães e os cidadãos dos territórios que a Alemanha ocupou sofreram sob o reinado de Hitler não foi a *Warre* de Hobbes, foi a guerra do Estado contra os seus cidadãos. Esse não era o tipo de coisa que Hobbes esperava do seu Leviatã (Acemoglu e Robinson, p. 28 e 29, 2020).

Em relação ao crescimento e incentivos econômicos, Hobbes pensava que sem uma autoridade centralizada, as sociedades se veriam numa condição de *Warre*, que destruiria os incentivos econômicos, pois em tais condições não há lugar para a indústria, devido ao futuro ser incerto. O conflito e a incerteza significam que os indivíduos não têm direito de propriedade garantidos sobre o futuro dos seus investimentos e sobre aquilo que produzirem, e isso desencoraja a atividade econômica. O preço que a sociedade paga por isso é frequentemente estar fechada na prisão das normas, mas agora percebemos que a prisão não constrange apenas as escolhas sociais, mas também a sua vida econômica (Acemoglu e Robinson, p. 116, p. 117, 2020).

### **1.5. O Poder centralizado unicamente no Estado: sociedade sem *Warre*, mas totalmente refém do próprio Estado**

Acemoglu e Robinson (2020) relatam que Ibn Khaldun, historiador islâmico, traçou sua ancestralidade até Maomé através do Iémen (país do médio oriente). Nascido em 1332 d.C., criador da magnífica obra acadêmica *Kitab al-lbar*, ou “livro de Lições”, ele acreditava firmemente na vontade de poder, observando que:

Os seres humanos precisam de alguém que atue como uma influência limitadora e mediadora em toda a organização social, para impedir os seus membros de lutarem uns contra os outros. Essa pessoa, por necessidade, deverá ter superioridade sobre os outros na questão do sentimento de grupo. Caso contrário, o seu poder para exercer uma influência limitadora não se poderá concretizar.

A falta da figura limitadora pode ocasionar a dominação do homem mais forte ao mais fraco, ocasionando a *Warre*. No estado de anarquia, o risco de a figura limitadora ser o Estado sem controle e fiscalização é fazer perecer a sociedade em um regime despótico. A teoria de Khaldun é uma brilhante ilustração do impacto da formação do Estado despótico, que pode fornecer muitos benefícios quanto ao aumento da ordem, segurança e paz. Pode impor as leis, trazendo clareza e previsibilidade aos

conflitos que inevitavelmente emergem no processo das transações econômicas, ajudam os mercados e o comércio a expandirem-se.

O Estado e os construtores do Estado que o dominam poderão também achar ser do seu interesse fornecer serviços públicos, infraestrutura e mesmo educação, para aumentar a produtividade e a atividade econômica. Tudo isso implica que o Leviatã Despótico pode criar melhores oportunidades econômicas e incentivos do que a *Warre*, ou a prisão de normas. Podem organizar a sociedade, estruturar as leis e fazer investimentos para estimular diretamente o crescimento econômico; esta é a essência daquilo que chamamos “crescimento Despótico”, porém, por trás de toda esta ação, haverá um interesse privado ou até mesmo de grupos elitistas que cooperam com o Estado (Acemoglu e Robinson, p. 130, 2020).

No entanto, nos deparamos com um Leviatã com duplo rosto (rosto de Jano), também o crescimento despótico é assim. Segundo a compreensão de Khaldun, o Estado despótico, sem nenhum refreamento popular nem mecanismo de responsabilização, está destinado a concentrar cada vez mais poder político nas suas mãos e assim oprimir a sociedade de forma evitando até mesmo a *Warre* (Acemoglu e Robinson, p. 131 2020).

Em outono de 1959, em Huaidian (China), região completamente agrícola, a colheita de cereais produziu 5955 milhões de quilos, o que não era uma baixa produção, mas o partido comunista decidira obter seis milhões de quilos dos agricultores. Assim, todo o cereal de Huaidian foi para as cidades e para o Partido, e o reflexo gerou uma crise local, os agricultores comiam cascas e moluscos e morriam de fome (Acemoglu e Robinson, p. 31, 2020).

Em 1958, foi lançado pelo presidente da China, Mao Zedong, o programa de Modernização, com o objetivo de utilizar a capacidade do Estado chinês para transformar drasticamente o país de uma sociedade rural e agrária numa sociedade moderna, urbana e industrial. Este programa exigia pesados impostos sobre os camponeses para subsidiar a indústria e investir em maquinaria. O resultado não foi apenas um desastre humano, com aproximadamente 12134 pessoas (um terço da população) que morreram entre setembro de 1959 e junho de 1960, a maioria morreu de fome, mas também uma tragédia econômica de grande proporção, tudo isso planejado e implementado pelo Leviatã (Acemoglu e Robinson, p. 31, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) relatam que, qualquer pessoa que se opusesse ao sistema era “esmagada” e a consequência era tornar toda pessoa “déspota ou escravo”. Para ficarem vivas, as pessoas tinham que demonstrar a sua lealdade ao sistema, empenhando-se num “ostensivo louvor e fingimento” – a pura e simples dominação. O Leviatã chinês tem a capacidade de resolver conflitos e de realizar coisas, mas a usa não para promover a liberdade, e sim para a crua repressão e para dominação. Ele acaba com a *Warre*, mas apenas para substituí-la por um pesadelo diferente.

### **1.6. O Estado e suas duas faces: Leviatã Despótico e a prisão das Normas**

Hobbes idealizou o Leviatã com um único rosto, mas, na realidade, o Estado tem uma duplicidade de faces, onde uma evita a *Warre*, protege o povo, resolve conflitos com justiça, fornece serviços públicos, comodidade e oportunidade econômica. Mas ao mesmo tempo, tem a outra face, que é despótica e temível: silencia os cidadãos, é impermeável aos seus desejos, domina, aprisiona e assassina quem o contraria, saqueia os frutos do trabalho ou ajuda outros a fazerem-no (Acemoglu e Robinson, p. 33, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) explicam que algumas sociedades, como a alemã no terceiro reinado de Reich, ou a chinesa, sob o domínio do Partido Comunista, viveram a face terrível do Leviatã Despótico. Elas sofreram a dominação, mas dessa vez pelas mãos do Estado e pelos que também detêm o poder do Estado. A característica que define o Leviatã Despótico não é reprimir e assassinar os seus cidadãos, mas também não fornece meios comuns à sociedade e ao povo que identifique ou justifique a forma de conduzir o poder confiado. O Leviatã Despótico cria um Estado poderoso, mas depois usa-o para dominar a sociedade através da repressão.

Acemoglu e Robinson (2020) descrevem que as normas determinam aquilo que está certo ou errado, os tipos de comportamento que são censurados ou adequados, desempenham um papel vital para ligar as pessoas e coordenar as suas ações, capacitam para exercer a força contra comunidades contrárias ou contra aqueles que cometerem crimes sérios contra a própria comunidade. Embora as normas desempenhem um papel importante mesmo sob os auspícios de um Leviatã Despótico, elas tornam-se cruciais quando o Leviatã está ausente, porque fornecerão a única forma de a sociedade evitar o *Warre*. Se a sociedade alemã pensasse que faltava legitimidade (normas) e deixasse de cooperar e se organizasse contra o poder do Terceiro Reich, não sobreviveria, porém, o próprio Reich ditou as normas e os cidadãos cooperaram em seu cumprimento.

Ressaltam Acemoglu e Robinson (2020) que as mesmas normas que evoluíram para coordenar a ação, resolver conflitos e gerar uma compreensão partilhada da justiça, criam também uma prisão, impondo uma espécie diferente, mas não menos debilitante, de dominação das pessoas. A prisão das normas conspira para criar um aspecto de ausência de liberdade, ela não evita apenas a *Warre*, porém, quando as tradições, costumes e crenças se tornam profundamente enraizadas, começam a regular muitos aspectos das vidas das pessoas. Torna-se então inevitável que comecem a favorecer aqueles que têm um pouco mais de influência na sociedade.

Acemoglu e Robinson (2020) concluem que o problema nas sociedades em que o Leviatã está ausente não é apenas a violência de todos contra todos, a prisão de normas se apresenta igualmente, cria um conjunto de expectativas rígidas e uma panóplia de relações sociais desiguais que produzem uma forma diferente, mas não mais leve, de dominação.

Estaremos então condenados a escolher entre um ou outro tipo de dominação, apanhados pela *Warre* ou pela prisão das normas, ou sob o jugo de um Estado despótico? Embora não haja nada de automático no surgimento da liberdade, e não tenha sido fácil de alcançar ao longo da história humana, há lugar para a liberdade nos assuntos humanos e isso depende crucialmente do surgimento dos Estados e das instituições, e de como essas instituições foram criadas. No entanto, estes têm que ser muito diferentes daqueles que Hobbes imaginou – não o monstro marinho todopoderoso e desenfreado, mas um Estado algemado, controlado e fiscalizado. Precisamos de um Estado que tenha a capacidade de impor as leis, conter a violência, resolver os conflitos e fornecer serviços públicos, mas que esteja domesticado e refreado por uma sociedade assertiva e bem-organizada (Acemoglu e Robinson, p. 40, 2020).

### **1.7. O Estado disfarçado e a sociedade presa às normas: crescimento despótico**

O Despotismo do Estado pode apresentar-se de formas variadas ou até mesmo disfarçado de bondade e solidário com a sociedade, mas que, de certa forma, esta prosperidade criada é ao mesmo tempo limitada e está repleta de iniquidades. O pensamento de Khaldun alusivo ao crescimento despótico faz uma referência bem significativa, principalmente quando os interesses privados são relevantes, pois supõem que quando o governante do Estado passa a demonstrar interesses pessoais sobre o fator econômico, tal veemência ocasionará o envolvimento direto dele nos setores que almeja. Khaldun viu que isso poderia ser muito prejudicial para as pessoas na sociedade,

porque quando o governante, que tem muito mais dinheiro do que as pessoas, concorre com elas, praticamente nenhuma delas será capaz de competir.

O governante pode apropriar-se de uma grande parte dos produtos de interesse e pela força fazer com que as pessoas vendam para ele estes determinados produtos a preços baixíssimos, depois não havendo quem se atreva a fazer uma oferta contra ele, é forçado a vender por preços baixos. Por outro lado, quando o governante vende, força toda a gente a pagar preços elevados, assim, o produtor ou comerciante abandona o mercado ou o negócio para favorecer o governante (Acemoglu e Robinson, p. 129, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) fazem uma observação comparativa, ao primeiro livro “Por que as nações fracassam?”, e alegam que o crescimento despótico é limitado, pois por ser sustentado, necessita não só de direitos de propriedade garantidos, de comércio e de investimento, mas, mais crucialmente, de inovação e de contínuas melhorias da produtividade. Estas são mais difíceis de estimular sob o severo olhar do Leviatã Despótico, pois a inovação precisa de criatividade e a criatividade precisa de liberdade, de indivíduos que ajam sem medo, que experimentem e que tracem o seu próprio caminho com suas próprias ideias, mesmo que isso não seja o que os outros gostariam de ver. Isso é difícil de sustentar sob o domínio do despotismo, as oportunidades não estão abertas a todos quando um grupo domina o resto da sociedade, nem existe muita tolerância para diferentes vias e experiências numa sociedade sem liberdade (Acemoglu e Robinson, p. 131, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) relatam que, a exemplo das afirmativas, com a ascensão e a queda do milagre do crescimento soviético, conseguiram organizar a economia de modo a por recursos e enormes investimentos na indústria e, subsequentemente, na corrida espacial e nas tecnologias militares, contudo, não conseguiram gerar inovação suficiente e melhorias na produtividade para evitar que a sua economia estagnasse e, depois, ruísse. Esse fato foi ocasionado devido ao governante não ser limitado nem pelas instituições, nem pela sociedade, e achar que é do seu interesse apoiar o crescimento. Mas mesmo quando isto acontece, o governante não conseguirá organizar nem comandar a inovação, devido não ser capaz de distribuir oportunidades com uma base alargada, para fazer melhor uso da criatividade das pessoas. Assim acontece com o crescimento despótico, em que o Leviatã restringe o apoio popular, a participação ativa da sociedade e a verdadeira liberdade.

Kamehameha, em seu processo de unificação das ilhas havaianas, é outro exemplo do crescimento despótico, pois utilizou da “Lei do Remo Quebrado”, que tinha como intenção, ao novo Estado, não tolerar qualquer ataque sem provocação contra pessoas ou propriedades dos havaianos indígenas, mas também contra os estrangeiros. Tal lei, em 1798, foi incorporada na Constituição do Estado. O construtor do Estado compreendeu que a prosperidade do seu novo reino dependia do aumento das relações comerciais com o mundo exterior, e assim desenvolveu um ativo comércio empenhado em galvanizar o crescimento despótico.

Os potenciais benefícios econômicos eram substanciais e Kamehameha aproveitou-se convenientemente deles, monopolizou o comércio externo ao introduzir novas normas para impedir que as pessoas comuns se envolvessem no comércio com os estrangeiros. Khaldun teria observado que quando o governante passa a ser o principal interessado ao fator econômico do Estado, não teria prosperidade durante muito tempo (Acemoglu e Robinson, p. 133, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) acrescentam que viver fora do Leviatã é uma situação de extremo risco e difícil, pois o sentimento de poder descontrolado de “todo homem contra todo homem” conduz a sociedade à violência e a inúmeros problemas. O Leviatã Despótico tem claras vantagens, pois, por muito despótico que possa ser, o Estado consegue evitar lutas, resolver conflitos, impor leis que ajudem as transações econômicas, investir em infraestruturas públicas e ajudar a gerar atividades econômicas: é o crescimento despótico no seu melhor, mas intrinsecamente frágil e limitado. É frágil, porque, como Khaldun antecipava, o Leviatã Despótico será continuamente tentado a extrair mais receitas da sociedade, a monopolizar mais recursos valiosos e a agir de formas mais desenfreadas. É também limitado quando se trata de reforçar um crescimento econômico sustentado, porque não ativa e nem alimenta os aspectos mais produtivos da sociedade, não gera oportunidade alargada, restringe a verdadeira liberdade. Para que ocorra a mudança, temos que esperar pelo surgimento da liberdade e do Leviatã Algemado.

### **1.8. A perspectiva de um Estado em desenvolvimento quando o Leviatã está algemado**

O estado de Wyoming foi criado pela Lei da Ferrovia do Pacífico de 1862, que previa a construção de uma ferrovia que ligasse os Estados Unidos do Leste ao de Oeste. Em 1890, com a consolidação de Wyoming como província do Território de

Dakota, já com seus primeiros colonos, é realizada uma reunião geral objetivando escolher uma comissão para redigir um estatuto da cidade. O jornal local aconselhava seus leitores a andarem armados à noite, devido às frequentes ocorrências de assaltos, e isso resultou em um descontrole no uso de armas. A cidade recorre à ajuda da justiça dos vigilantes para resolver os problemas endêmicos, fato que três homens foram presos por roubo, mas libertos sob fiança. Na manhã seguinte, foram encontrados amarrados todos juntos, com um cartaz que dizia “900 dólares roubados... 500 dólares recuperados”. Nos próximos casos, foram enforcados pela comissão de vigilantes. Nas áreas rurais, as coisas eram piores, os conflitos entre fazendeiros e colonos cresciam, ocasionando uma guerra territorial do Condado de Johnson (Acemoglu e Robinson, p. 41, 2020).

Em 5 de abril de 1892, é direcionado um comboio transportando vinte e cinco pistoleiros texanos juntamente com vinte e quatro locais, os homens levavam uma lista com setenta nomes de pessoas que pretendiam matar. O presidente William Harrison foi avisado do tal feito e enviou uma força de segurança da cidade de Búfalo, abrindo um cerco e prendendo os texanos e seus ajudantes, a anarquia. Após o fato, a força de segurança permaneceu na cidade, o medo e a violência foram contidos, levando os cidadãos de Wyoming a libertarem-se da sua prisão de normas (Acemoglu e Robinson, p. 41, 2020).

O Leviatã que mantinha a *Warre* sob controle e que começou a quebrar as prisões de normas no Wyoming é um Leviatã diferenciado, pois teve a capacidade de algemar os rufias texanos, expandir a capacidade de resolver inúmeros conflitos com justiça, impor um complexo conjunto de leis, fornecer serviços públicos que os seus cidadãos exigem e de que desfrutam, tem uma grande e eficaz burocracia (embora fique por vezes dilatada e ineficiente), detém uma enorme quantidade de informações acerca daquilo que os cidadãos andam fazendo, tem a maior força armada do mundo, mas não a usa para reprimir e explorar os seus cidadãos (na maior parte dos casos). Responde aos desejos e às necessidades dos seus cidadãos, é um Estado que cria liberdade (Acemoglu e Robinson, p. 42, 2020).

A constituição dos Estados Unidos é largamente considerada uma espécie de concessão institucional, introduzindo uma separação de poderes e oferecendo a liberdade às futuras gerações de americanos. O maior salto se deu a partir de, 1780 com os federalistas (considerados construtores de Estado), sendo presidida por James

Madison. Eles buscavam não substituir os Artigos da Confederação porque queriam reforçar os direitos das pessoas. A Constituição que esboçaram foi concebida para refrear os tipos de políticas adotadas pelas assembleias legislativas estaduais, que consideravam ser perigosas e subversivas (Acemoglu e Robinson, p. 62, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) relatam que havia a necessidade de uma limitação do governo, uma vez que seria administrado por homens sobre homens. Com isso, a grande dificuldade reside que era preciso primeiro permitir que o governo limitasse os governados; em segundo lugar, obrigá-los a limitar-se a si próprios. Madison defendia o envolvimento das pessoas comuns na política, mesmo em número limitado, uma vez que não tinha nenhuma referência participativa. Havia a necessidade de existir um conjunto de indivíduos ou de grupos na sociedade para pugnar por um Estado poderoso, que se esforçará por travar a *Warre*, ajudar a resolver os conflitos na sociedade, proteger as pessoas da dominação e fornecer serviços públicos adequados.

Madison e o projeto federalista da construção do Estado geraram muita dissensão na sociedade americana. As pessoas receavam o que um Estado mais poderoso, e os políticos que o dominavam, poderiam fazer sem as proteções oferecidas pela Declaração de Direitos. Várias convenções estaduais recusaram-se a ratificar a Constituição sem uma proteção explícita dos direitos individuais, com isso, Madison foi forçado a admitir a necessidade da Declaração dos Direitos, com a justificativa de que era necessário para “conciliar os espíritos das pessoas”. Madison e seus colaboradores acabaram por defender a escravatura para tornar a Constituição aceitável pelas elites sulistas, isso garantia que a Declaração dos Direitos nem protegia os escravos nem se aplicava a abusos dos governos estaduais, decisão que foi revogada em 1877 dando direito de voto aos escravos livres, incorporando-os no sistema econômico e político (Acemoglu e Robinson, p. 64, p. 68, 2020).

Segundo Acemoglu e Robinson (2020), a transição dos Artigos da Confederação para a Constituição revela os ingredientes vitais necessários para o surgimento de um Leviatã Algemado. O primeiro pilar era a construção de um grupo na sociedade (Construtores de Estado – Federalistas) para pugnar por um Estado poderoso, tendo o papel, visão e a capacidade de formar coligações certas para apoiar as iniciativas e o poder confiado, além de influenciar a opinião pública. O segundo pilar era a mobilização social que envolvia a sociedade, em geral, na política, principalmente aqueles que não faziam parte dos grupos das elites, podendo tomar formas não

institucionalizadas, como revoltas, protestos, petições e a pressão em geral sobre as elites, por intermédio de associações, podendo também ser de forma institucionalizada, por via de eleições ou assembleias. Ressalta-se que os poderes não institucionalizados e institucionalizados são sinérgicos e apoiam-se entre si.

Evidenciam Acemoglu e Robinson (2020) que o poder da sociedade se baseia na capacidade das pessoas para resolver o problema da sua “ação coletiva” para se empenhar na política, impedir as mudanças a que se opõem e impor os seus desejos às principais decisões sociais e políticas. Os problemas da ação coletiva referem-se ao fato de que, mesmo quando possa ser do interesse de um grupo de pessoas organizarem-se para se envolverem na ação política, cada membro do grupo quer “tratar de si” e não exercer o esforço necessário para proteger os interesses do grupo, ou nem sequer ter consciência do que se passa; por este motivo, há a necessidade de o governo buscar limitar-se em si e limitar o governado. As constituições podem assim permitir que a sociedade exerça seu poder de uma forma mais consistente. Por isso, foi essencial que, nos anos que precederam a redação da Constituição, a sociedade dos Estados Unidos tivesse ambas as fontes de poder.

Em consonância com os Artigos da Confederação, a sociedade americana tinha meios institucionais para impedir também o projeto federalista de construção do Estado, recusando, por exemplo, ratificar a Constituição nas assembleias legislativas estaduais, e mesmo que Madison e os seus aliados quisessem construir um Estado mais despótico, a sociedade não permitiria. Assim, os federalistas foram persuadidos a introduzir a Declaração dos Direitos e outras formas de verificação de seu poder para tornar o seu projeto de construção de Estado aceitável para aqueles que teriam de “submeter as suas vontades” ao Leviatã.

A natureza do Leviatã Algemado significa também que a sociedade poderia considerar-se cooperadora com o Estado. Os americanos possuíam duas robustas armas no seu arsenal para combater o Leviatã. Primeiro, tinha um poder institucionalizado para refrear o Leviatã, uma vez que as assembleias legislativas estaduais eram influentes e não poderiam ser facilmente menosprezadas e o Estado federal seria sujeito às limitações eleitoral e judicial; em segundo lugar, a sociedade americana estava relevantemente mobilizada (Acemoglu e Robinson, p. 68, p. 73, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) expõem que os presidentes e legisladores do Leviatã algemado são eleitos e são frequentemente avaliados. Quando eles não atendem

às necessidades da sociedade que eles regulamentam, são destituídos de seus cargos. Os burocratas estão sujeitos à vigilância e à supervisão, podem ser controlados também pelas normas e instituições. O Leviatã algemado é poderoso, tem rosto de Jano (dupla face), porém é algemado e controlado, convive e ouve uma sociedade que é vigilante, organizada e disposta a envolver-se na política e a contestar o poder.

A liberdade tem sido rara na história da humanidade. Muitas sociedades não conseguiram desenvolver nenhuma autoridade central capaz de impor leis, resolver conflitos pacificamente e proteger os fracos contra os fortes. Em vez disso, impuseram com frequência às pessoas uma prisão de normas, com consequências igualmente graves para a liberdade. Onde quer que o Leviatã tenha emergido, a sorte da liberdade pouco melhorou. Embora tenha imposto leis e mantido a paz em alguns domínios, o Leviatã se apresenta como despótico, portanto, pouco olha as necessidades da sociedade e muito menos cria oportunidades para a liberdade dos cidadãos (Acemoglu e Robinson, p. 43, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) retratam que apenas os Estados algemados têm usado o seu poder para proteger a liberdade, criam oportunidades e incentivos parcimoniosos, ocasionando uma prosperidade e desenvolvimento econômico. Muito do progresso humano depende da capacidade da sociedade de se organizar para criar um Estado; onde o Leviatã é algemado, requer esforço e é sempre um trabalho contínuo, pois frequentemente a sociedade é ameaçada pelo perigo e instabilidade do Leviatã.

Trinta anos depois de Drácon escrever as Leis para Atenas, iniciou o processo de construção do Leviatã algemado. Havia um grande problema de gestão a respeito dos conflitos e lutas de poder entre as elites. Somado ao conflito entre elites e cidadãos sobre a direção da sociedade, era uma longa disputa política, havia muitos partidos políticos diferentes, conforme a região habitada, eram habitantes dos Montes que formaram os partidos democráticos, os habitantes da Planície que eram os mais oligárquicos e, por fim, os habitantes da Costa que preferiam um sistema misto entre os dois (Acemoglu e Robinson, p. 51 e p. 52, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) descrevem que o desacordo era acerca do equilíbrio de poder entre as elites e o povo e se o Estado deveria ser democrático ou oligárquico. Neste contexto é que aparece a figura de Sólon, que era um comerciante e comandante militar muito respeitado e que desempenhou um papel definidor no percurso de Atenas.

Em 594 a.C., Sólon torna-se arconte por um ano, mas os ricos achavam-no aceitável por causa da sua riqueza, e os pobres por causa de sua integridade. O posto de arconte tinha sido monopolizado pelas elites, mas a pressão popular o faz assumir o cargo. Sólon revelou ser um grande reformador, transformando as instituições de Atenas para conter o poder das elites e do Estado sobre os cidadãos. Ao mesmo tempo, aumentava a capacidade do Estado para resolver conflitos. O seu objetivo institucional era criar um equilíbrio de poder entre ricos e pobres: aos ricos que obtinham poder, prescreveu que não sofressem nenhum desacato; ao povo, deu situação que lhe bastasse, sem tirar nem arrebatam a honra, criando um forte escudo que protegia ambos (Acemoglu e Robinson, p. 52, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) relatam que, antes de Sólon, as instituições políticas básicas de Atenas eram constituídas por duas assembleias: a Eclésia, que era constituída por todos os cidadãos masculinos, e a Areópago, que era a principal instituição executiva e judicial, e estavam nas mãos dos arcontes elitistas. Atenas passava por um problema crônico de dívidas por alguns cidadãos que já haviam sido excluídos da Eclésia e condenados aos trabalhos forçados e à servidão, perdendo seus direitos de cidadãos. As garantias destes empréstimos eram através da propriedade de pessoas; uma vez que não pagassem, perdiam literalmente seu direito de cidadão e passariam à servidão. Sólon cancelou todos os contratos de trabalhos forçados por dívidas e emitiu uma lei que proibia que se pedisse dinheiro emprestado com a propriedade de pessoa como garantia. Ele decretou a ilegalidade em tornar um ateniense de servo, eliminando os trabalhos forçados. De um único golpe, Sólon libertou os atenienses desta parte da prisão de normas, porém só isso não era o suficiente, pois as pessoas eram subservientes em relação à elite.

Era necessário maior liberdade para tornar o ateniense cidadão mais ativo, para poder adquirir ainda maior liberdade. Com isso, Sólon buscou melhorar o acesso às oportunidades econômicas, implementou uma reforma agrária, arrancando os marcos divisórios dos campos que obrigavam os arrendatários a pagarem um sexto da colheita. Com isso, libertou os rendeiros de seus proprietários, dando-lhes a terra que alugavam. Estas medidas expandiram um imenso número de cidadãos que podiam participar da Eclésia, configurando de uma só vez o equilíbrio de poder (Acemoglu e Robinson, p. 53, 2020).

Tendo estabelecido um equilíbrio entre as elites e os cidadãos, Sólon começou o processo de construção do Estado, com a reforma judicial, abolindo todas as leis, exceto as de Drácon. Assim, ele introduziu uma mudança radical, burocratizou as instituições estatais para impor leis e normatizou a igualdade perante a Lei, ou seja, qualquer pessoa podia processar outra e ser ouvida e as mesmas leis eram aplicadas de igual modo às elites e aos cidadãos vulgares. Quanto mais Sólon conseguia reforçar politicamente os atenienses vulgares, mais longe ia na construção de instituições estatais; quanto mais estas instituições tomavam forma, mais longe ele ia no estabelecimento da fiscalização popular, passando a contar com maior participação popular (Acemoglu e Robinson, p. 54 e p. 55, 2020).

Uma das formas mais interessantes pelas quais Sólon institucionalizou o domínio popular foi a Lei da *Húbris*, que criava o crime de *graphai hubreos*, que era o comportamento que visava a humilhação e a intimidação. A Lei permitia, portanto, que os atenienses refreassem não somente o Estado e as elites, mas também que desfrutassem da liberdade em relação à dominação de indivíduos poderosos. Era vital fortalecer a capacidade dos cidadãos vulgares contra a elite, e foi isso que a Lei de Húbris conseguiu, ao codificar e intensificar as normas existentes (Acemoglu e Robinson, p. 55, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) descrevem que para conseguir este objetivo, as suas reformas não se limitaram a introduzir maior representação nas assembleias e nas instituições políticas, mas provocaram também mudanças nas instituições e nas normas, mudando a natureza da sociedade e a tornou mais capaz de agir coletivamente e de vigiar as elites e o Estado. Sólon começou simultaneamente a enfraquecer a dominação das elites sobre os cidadãos vulgares e a preparar as condições para a política democrática.

Sólon buscou transformar Atenas num Estado mais capaz e institucionalizar o domínio popular e, ao mesmo tempo, manter as elites contentes e satisfeitas. Atenas passa pelo processo em que o Estado e a sociedade traçam uma corrida paralela na mesma direção, correm juntos, sem um ultrapassar o outro, para que assim possam evoluir e permanecer o Leviatã algemado. Após Sólon, outros arcontes assumiram Atenas, preservando e ampliando o equilíbrio de poder entre o Estado e a Sociedade, mas na gestão de Clístenes, se desenvolveu um sistema fiscal. Durante o seu arcontado, o Estado começou a fornecer uma série de serviços públicos, não apenas segurança e a

cunhagem de dinheiro, mas também infraestrutura como muralhas, estradas, pontes, prisões e apoio aos órfãos e aos deficientes. Este estado era também muito mais democraticamente gerido do que aquele que Sólon tinha estabelecido (Acemoglu e Robinson, p. 59, 2020).

Clístenes seguiu as pegadas de Sólon ao construir e institucionalizar as normas existentes, ao mesmo tempo que lutava contra a prisão de normas. Ele formalizou a instituição do ostracismo, como meio de restringir a dominação política dos indivíduos poderosos, e de acordo com esta nova lei, todos os anos a assembleia podia votar a ostracização de alguém, e a pessoa julgada era banida de Atenas durante dez anos. Essa era uma ferramenta para usar e transformar as normas da sociedade e disciplinar as elites e os que detinham poder, era uma forma poderosa de os cidadãos disciplinarem as elites, pois durante o período de cento e oitenta anos em que a instituição esteve em efeito, apenas quinze pessoas foram ostracizadas (Acemoglu e Robinson, p. 61, 2020).

Relatam Acemoglu e Robinson (2020) que Atenas construiu pouco a pouco um dos primeiros Leviatãs Algemados, um estado poderoso e capaz, efetivamente gerido pelos seus cidadãos. O Estado não conseguiu dominar a sociedade, assim como a sociedade também não conseguiu dominar o Estado. O progresso de cada uma das partes era confrontado com a resistência e a inovação da outra, e as algemas da sociedade permitiam que o Estado expandisse a sua alçada e capacidade a novas áreas. Ao mesmo tempo, a sociedade também cooperava, permitindo maior aprofundamento da capacidade do Estado, porque este permanecia sob o freio popular. Para algemar um Leviatã, a sociedade tem que cooperar, organizar-se coletivamente e assumir a participação política, as reformas de Sólon e Clístenes eliminaram gradualmente as identidades concorrentes e deram espaço a um eixo mais alargado de cooperação.

Acemoglu e Robinson (2020) descrevem que a obra do “Bom Governo” retrata uma realidade governamental de Siena, mesmo que, em 1339, Siena não possuísse um governante e sim uma comuna, chamada de os Nove, sendo formada por nove cônsules, considerado o órgão mais poderoso de Siena. A figura do governante da obra “Bom Governo” representa de fato a comuna de Siena. O que distinguia Siena e as comunas que brotaram mais ou menos pela mesma altura por toda a Itália era um maior grau de liberdade; isso resultou numa economia muito diferente, com incentivos alargados e oportunidades que preparavam o caminho para a prosperidade. Ao decorrer da evolução

do sistema de governo, surge a figura do “Podestá”, que juntamente com os Nove, exerciam as principais funções do governo.

Acemoglu e Robinson (2020) alegam que o Podestá era uma instituição interessante, presente na maioria das comunas italianas. O título vinha da palavra latina “*potestas*”, que significa “poder”, o cargo tinha de ser preenchido por alguém exterior a Siena, para que pudesse manter a sua independência em relação às diferentes famílias e facções da comuna, e não era permitido receber quaisquer presentes ou comer com os cidadãos de Siena. Os seus deveres incluíam as funções judiciais e a convocação e a presidência do Conselho do Sino (constituído por 300 cidadãos masculinos, com 100 eleitos por um ano de cada, e uma das três principais divisões administrativas de Siena era o conselho que representava o povo). O Podestá não agia sozinho, recrutava outros funcionários de sua confiança e vivência, de que precisasse para executar os deveres públicos.

Os Nove evoluíram ao longo do tempo e quase todas as comunas italianas possuíam características marcantes, semelhantes às de Siena. Eram repúblicas dirigidas por cônsules eleitos, enfrentando limites estritos ao seu poder. Os órgãos representativos, como as assembleias populares e outros conselhos, agiam como as algemas sobre os poderes do Estado e os seus executivos, como os Nove. Estes órgãos não estavam submetidos a nenhuma autoridade aristocrática ou eclesiástica, eram estreitamente governados por si mesmos, sustentados numa forte sociedade, capaz de apoiar os seus contra o poder de Estado emergente (Acemoglu e Robinson, p. 147, 2020).

Conforme Acemoglu e Robinson (2020), não eram as leis e as instituições, mas também as normas que eram concebidas para proteger a comuna dos Nove e de outros indivíduos politicamente poderosos. Os Estados poderosos podem fornecer não apenas proteção contra a violência e a dominação, mas também serviços públicos. Vemos estes papéis cruciais do Estado em Siena, onde os funcionários que o Podestá levava consigo iam para impor as leis, resolver conflitos e fornecer serviços notariais e outros.

As comunas tornaram também muito eficiente a cobrança de impostos; elas usavam as receitas fiscais para fornecer serviços públicos, pagamentos de funcionários e demais necessidades públicas. Mas não era só isso que o Estado de Siena promovia, ele fornecia também incentivos alargados e oportunidades econômicas. Estes serviços públicos e o apoio à liberdade que vemos em Siena não têm paralelo em nenhum outro

sítio da Itália do norte e do centro. Em uma análise, entre os muitos benefícios do “bom governo”, encontra-se a prosperidade econômica.

A prosperidade e o crescimento econômico têm origem em alguns princípios básicos que incluem incentivos para as pessoas investirem, experimentarem e inovarem. Importante notar que sem o Estado esses incentivos estão largamente ausentes, porque não existe lei para adjudicar as disputas, nem proteção para os direitos de propriedade. As normas que surgiram para preencher este vazio da ausência do Estado distorcem os incentivos econômicos e desencorajam a atividade econômica; com isso, as oportunidades econômicas desestabilizam a própria essência dessas sociedades. Em resultado, os frutos de quaisquer investimento serão provavelmente roubados, gastos ou desperdiçados (Acemoglu e Robinson, p. 160, 2020).

Segundo Acemoglu e Robinson (2020), o Leviatã Despótico poderia impor os direitos de propriedade e proteger os investimentos das pessoas, mas está frequentemente muito mais interessado em impor impostos elevados, ou em monopolizar os recursos para si próprio, por isso os incentivos econômicos são pouco melhores em seu domínio do que sob o Leviatã Ausente. É bom ressaltar que a prosperidade e o crescimento econômico não dependem apenas de direitos de propriedade protegidos, dependem crucialmente de oportunidades econômicas alargadas.

Com o Leviatã Ausente, a prisão de normas implica frequentemente que as oportunidades econômicas sejam limitadas para todos; portanto, requer que o Estado e as elites políticas não tenham o poder suficiente para se imiscuírem na administração da justiça e tentarem inclinar as coisas a seu favor. Aqui, vemos outro papel decisivo do Leviatã Algemado na preparação do terreno para a prosperidade econômica.

Retomando uma breve visão sobre a importância das instituições no processo de prosperidade econômica, Acemoglu e Robinson (2020) descrevem que as instituições que fornecem oportunidades alargadas e incentivos para que as pessoas invistam, inovem e se envolvam em atividades capazes de aumentar a produtividade, são “instituições econômicas inclusivas”. Essas instituições podem sobreviver a longo prazo se forem sustentadas por instituições inclusivas que evitem a monopolização do poder político por um pequeno seguimento da sociedade, ao mesmo tempo capacitem o Estado para impor leis.

O Leviatã Algemado não é apenas o culminar das instituições políticas inclusivas para as instituições econômicas inclusivas, depende também decisivamente de uma corrida paralela contínua entre o Estado e a Sociedade, em que a sociedade tenha a capacidade de confrontar, constranger e monitorizar o Estado e as suas elites políticas, sem que o restrinja de impor leis, que resolva conflitos, forneça serviços públicos e apoie as instituições econômicas que criam oportunidades econômicas e incentivos.

### **1.9. O Estado e a sociedade disfarçadas com um poder de papel**

Em 2008, o sociólogo Javier Auyero realizou uma pesquisa em Buenos Aires sobre a satisfação dos cidadãos relacionada aos serviços públicos. Seu estudo focava na burocracia. Segundo alguns entrevistados, havia muitas dificuldades para que os argentinos pobres se cadastrassem no programa de assistência chamado Nuestras Familias. Era uma espera sem fim, sempre faltava algum documento, um papel, e muitos voltavam inúmeras vezes ao órgão responsável e enfrentavam filas enormes. Era preciso pernoitar para assegurarem vaga, mas assim mesmo era uma incerteza conseguir se cadastrar no programa social. Formavam filas fora do prédio onde ficava o órgão de cadastramento, pois era proibido fazer filas no lado exterior do prédio. Os funcionários tentavam, sem sucesso, dissolver as filas, mas as pessoas não atendiam. “É preciso ter calma, ser paciente, isso é uma ajuda que o governo nos dá, por isso é preciso termos paciência”. Este relato era a frase que mais se ouvia, muitos alegavam que os funcionários não se importavam, não davam atenção, almoçavam, lanchavam, comiam bolachas, conversavam muito uns com os outros.

Os argentinos não são cidadãos com direitos, são pessoas pacientes para com o Estado, e podem ou não serem atendidos, por isso as pessoas se sentem desamparadas. O Estado é arbitrário, criando incerteza e frustração, manipulando e incapacitando as pessoas, que ficam reduzidas a esperar e a implorar. Falta capacidade técnica aos funcionários ou omissão de rotinas nos órgãos (Acemoglu e Robinson, p. 359, 2020).

De acordo com Acemoglu e Robinson (2020), o Estado argentino era altamente personalizado: se alguém não se envolvesse pessoalmente, não havia hipótese de obter serviços públicos, era essa a razão de o cidadão ser uma pessoa “paciente” – era preciso criar uma relação pessoal com um burocrata para se ter alguma esperança. A Argentina era dominada pelos *gnocchi* – a palavra tem duplo sentido na Argentina, que significa também “trabalhadores fantasmas” governamentais, pessoas que na verdade nunca

aparecem no trabalho, mas que recebem os seus salários. Eles mantinham-se em seus cargos devido aos seus relacionamentos próximos com os governantes. Em 2015, quando Mauricio Macri se torna o novo presidente da Argentina, demite 20000 *gnocchi* que obtiveram seus empregos por causa das suas ligações políticas.

Abordamos três espécies de Leviatã: Ausente, Despótico e Algemado. O Estado argentino não parece ser nenhum destes. Não está ausente, pois existem leis elaboradas, possui um grande exército, há burocracia (apesar de seus burocratas não parecerem interessados em cumprir as suas tarefas) e parece funcionar até certo ponto, em especial em Buenos Aires (diferente das outras regiões argentinas). Também não é um Leviatã Despótico: os burocratas argentinos parecem não ser responsáveis e nem prestam contas à sociedade (a marca de um Estado Despótico) e são perfeitamente capazes de exibir crueldade em relação às pessoas, como aconteceu na “guerra suja” da ditadura militar entre 1974 e 1983, em que os seus funcionários e policiais podem se tornar violentos assassinos.

O despotismo do Estado argentino é desorganizado e errático, está longe do tipo de autoridade que o Estado chinês usa para ter nas mãos o seu povo. A exemplo, temos a incapacidade dos funcionários de dissolver uma simples fila no exterior do prédio e foram ignorados pelos cidadãos. O Estado argentino é incapaz de regular a economia ou de impor leis por todo o país, apoia-se na debilidade e desorganização da sociedade, não consegue resolver conflitos, impor leis, nem fornecer serviços públicos, é repressivo, mas não é poderoso, é fraco e enfraquece a sociedade. Não se trata também de um Leviatã Algemado, falta-lhe o tipo de capacidade estatal que associamos ao Leviatã Algemado e a capacidade da sociedade para influenciar e comandar o Estado. Então, que tipo de Estado é o Argentino? (Acemoglu e Robinson, p. 360, 2020).

A Argentina, na década de 2000, tinha um Estado simplesmente de aparência moderna, com uma burocracia, uma assembleia legislativa, ministros, programas econômicos e sociais, representantes em todos os órgãos internacionais, como as Nações Unidas. O Estado argentino tinha todos os requisitos de um Estado moderno e parecia um Leviatã. Em adaptação na figura de um pato, pode-se dizer: se parece um Estado, nada como um Estado e grasna como um Estado. Então, provavelmente, é um Estado, na verdade não, conforme já descrito anteriormente sobre os Estados, tanto o Leviatã Despótico como o Algemado, ambos têm bastante capacidade para conseguir que as coisas se façam, diferentemente com o Estado argentino. O ditador chinês Mao

Zedong costumava chamar os Estados Unidos de um “tigre de papel”, querendo dizer que o seu poder era ilusório, e assim se transfigura os Estados da Argentina, Colômbia e de vários outros países da América Latina que, apesar das aparências, não possuem senão a mais rudimentar capacidade estatal, um Leviatã de Papel (Acemoglu e Robinson, p. 363, 2020).

Segundo Acemoglu e Robinson (2020), os Leviatãs de Papel têm aparência de um Estado e são capazes de exercer algum poder, alguns domínios limitados em algumas cidades importantes, mas esse poder é oco, é incoerente e desorganizado na maioria dos domínios e está quase completamente ausente quando se trata de áreas remotas do país que, supostamente, deveria governar. Mas existem questionamentos: o Leviatã de Papel não quer acumular poder? As elites políticas que administram o Estado e os próprios burocratas governamentais não desejam ter maior capacidade de realização, de dominar a sociedade, de enriquecer mais ou até mesmo roubar mais? O que aconteceu com a “vontade do poder” que incitou poderosamente o esforço de construção do Estado?

Como resposta, entende-se que não se trata de não existir vontade de poder nas sociedades que albergam o Leviatã de Papel, mas os receios dos perigos ao concretizarem a vontade de poder, que possam ser demasiadamente esmagadores aos responsáveis políticos e às elites, uma vez que são desorganizados. Existem duas razões fundamentais que justificam: a primeira está relacionada à divisão de poder, em que Estado e sociedade precisam correr juntos e continuamente, tendo como efeito, a organização da sociedade, que assume o papel de fiscalizadores, assim como passa a se proteger melhor contra um Estado mais capaz e contra elites políticas mais assertivas. O Estado e as elites fazem de tudo para evitar o “efeito da mobilização” dos opositores, pois este efeito pode ser uma força paralisante contra a capacidade da construção do Estado conforme os planos e interesses privados.

A segunda razão é a ausência de capacidade do Estado, sendo uma ferramenta poderosa nas mãos de dirigentes sem escrúpulos, pois é bem mais fácil fazer os outros seguirem as ordens impostas através da persuasão do que uma crua repressão. Existe um sistema de mérito para os apoiadores e amigos, que premia distribuindo cargos burocráticos. Principalmente aos que querem tornar-se apoiadores, a distribuição de cargos é uma ferramenta muito poderosa. Quando se evita a capacidade do Estado, os governantes e políticos usam as leis para benefícios próprios e fazem da frase do

presidente Getúlio Vargas um lema governamental: “Para os meus amigos, tudo; para os meus inimigos, a lei”.

Os Leviatãs de Papel não conseguem construir capacidade estatal, com isso fazem jogo duplo com seus cidadãos e são incapazes de reprimi-los, não tentam criar liberdade, nem flexibilizam as normas inimigas da liberdade, agravam a prisão de normas em vez de flexibilizarem. Os cidadãos dos Leviatãs de Papel têm o pior de ambos os mundos, o Estado continua sendo despótico, aceita poucas influências das pessoas, não responde suas necessidades, é sem escrúpulos em reprimi-las ou até mesmo em assassiná-las, não soluciona conflitos e os serviços públicos são precários (Acemoglu e Robinson, p. 366, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) explicam que o Leviatã de Papel gosta de sociedade muito fragmentada, focada em questões locais, e esta natureza fragmentada, ineficaz, tem relevantes consequências negativas para a liberdade, em particular para a contenção da violência. Max Weber define o Estado como “uma comunidade humana que requer (com êxito) o monopólio do uso legítimo da força física no interior de um determinado território”. Devido à maneira como usam o poder, os Leviatãs de Papel não conseguem ter esse monopólio da força física, legítima ou não.

Os países que possuem os Leviatãs de Papel possuem uma insegurança no que se refere às mobilizações sociais, em que receiam em perder o poder político sobre o povo, não permitem mudanças necessárias para o desenvolver a sociedade e a economia nacional. Outro mecanismo fundamental de sustentação do Leviatã de Papel é a utilização do poder discricionário num sistema judiciário e burocrático, sem mérito nem organizações, que, por parte de quem está no poder, usa a influência para favorecer os seus dependentes, amigos, parentes e agregados políticos, objetivando o apoio eleitoral. Esta prisão de normas cria um ambiente social que perpetua o Leviatã de Papel, que bloqueia a capacidade da sociedade em agir coletivamente e engessa o Estado (Acemoglu e Robinson, p. 384, 2020).

Conforme Acemoglu e Robinson (2020), há uma característica comum nos países que possuem um Leviatã de Papel, são produtos da colonização europeia. Em essência, formaram-se no terreno deixado pelos impérios coloniais, que criaram Estados fracos e sociedades fracas e uma situação em que ambos teriam a probabilidade de se perpetuar entre si. O Leviatã de Papel não se limitou a ser negativo para a liberdade, também é desastroso para a prosperidade econômica.

## **2. PLANO DIRETOR DE BELÉM E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE**

Antes de entrarmos no contexto da pesquisa, que é o Plano Diretor de Belém e a participação da sociedade, se faz necessário realizarmos uma breve abordagem na história das políticas públicas no país referente ao processo urbano até chegar na instituição do Plano Diretor e suas revisões.

Segundo Nakano e Comarú (2009), no que diz respeito às políticas urbanas na Região Norte, destaca-se que existem *déficits* significativos relativos à habitação; por outro lado, tem-se uma riqueza potencial e uma clara diversidade socioambiental, além de uma urbanização precária, conflitos fundiários, projetos de infraestrutura que visam modernidade e desenvolvimento, porém figuram apenas como promessa.

Castells e Mollenkopf (1992) relatam o quadro preocupante que se dá na ampliação de ocupações irregulares com condições precárias de vida, servindo de moradia para populações de baixa renda, traduzindo-se em: impactos negativos para áreas de proteção ambiental; e o direcionamento dos fluxos migratórios para os centros urbanos, caracterizando um aglutinamento em ocupações com irregularidades nas zonas periféricas, traduzindo-se em choques culturais e sociais, criando “a cidade dos ricos” e a “cidade dos pobres”.

Para compreender as afirmativas dos autores, precisamos buscar na história como foi gerada a pauta de políticas públicas para a urbanização.

Segundo Boeira, Bogo dos Santos e Santos (2009), o Brasil passa a ter suas primeiras manifestações acerca da necessidade de se promover uma reforma urbana por volta da década de 1960, especialmente durante o governo do presidente João Goulart, período no qual foi desenvolvido um Projeto de Reforma Urbana, tendo em vista o crescente processo de urbanização do país, já àquela época com seus consequentes conflitos urbanos.

Com o golpe militar ocorrido em 1964, os movimentos favoráveis à reforma urbana perderam evidência, restabelecendo-se somente em meados da década de 1970, através de movimentos sociais urbanos que reivindicavam a função social da propriedade (Boeira; Bogo dos Santos; Santos, 2009).

Relatam Boeira, Bogo dos Santos e Santos (2009) que nos anos de 1980, o país já se mostrava muito mais urbanizado e em 1987 foi constituído o Movimento Nacional

pela Reforma Urbana. Uma das principais vitórias dos movimentos sociais se deu com a inserção dos artigos 182 e 183 no capítulo “Da Política Urbana” na Constituição Federal de 1988, mediante partes importantes da emenda que foram suprimidas durante o processo de votação no Congresso Nacional, principalmente aquelas que referenciavam a respeito dos transportes coletivos, dos serviços públicos e da aplicação da usucapião em áreas públicas.

## **2.1. Política urbana nacional e a responsabilidade municipal**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 inovou ao trazer um capítulo exclusivo que trata sobre a Política Urbana, impulsionado pelas manifestações populares. Foi a primeira vez que uma Constituição nacional tratou sobre o tema, ainda que de forma tímida, em apenas dois artigos.

Saule Júnior e Uzzo (2010) mostram que, apesar de o início do debate sobre a reforma urbana datar da década de 1960, o golpe militar de 1964, seguido de um regime político autoritário, inviabilizou a implementação de tal agenda que tratava das políticas urbanas.

O tema ressurge já com maior intensidade durante a década de 1980, com bandeira erguida por movimentos sociais, que viviam um momento de maior creditação e impacto de suas ações. A sociedade civil passava a fazer parte das lutas urbanas por melhorias e reconhecimento de direitos.

Habermas define a sociedade civil da seguinte forma:

[...] sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (Habermas, 1997).

Nesse sentido, durante a Assembleia Geral Constituinte de 1987, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve papel protagonista e decisivo na luta que culminou com o capítulo sobre a Política Urbana. Saule Júnior e Uzzo (2010) enumeram diversas organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades de profissionais, organizações não governamentais e sindicatos que subscreveram a proposta de emenda popular encaminhada à Assembleia Geral Constituinte. Na proposta, foram colhidas

mais de 130 mil assinaturas (Brasil, 1987), sendo a terceira emenda popular com maior participação de todo o processo constituinte.

Conforme cita Botrel (2008, p. 241), a expressão política de desenvolvimento urbano abrange, conforme a própria interpretação do *caput* do art. 182 da Constituição Federal de 1988, “a ordenação do território, de forma a proporcionar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (moradia, lazer, circulação, trabalho) para o bem-estar de seus habitantes”.

Oliveira (2001) explica que a inclusão dos dispositivos legais 182 e 183 na Constituição Federal representa uma conquista dos movimentos sociais e das entidades civis, na busca pela melhoria das condições de vida nas cidades, de uma forma igualitária para todos.

Muito se buscou para que houvesse a consolidação ao cumprimento dos artigos 182 e 183 da CF88, mas somente em 2001 surgiu a lei regulamentadora dos mesmos, ano em que foi aprovada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, oriunda da Lei nº 5.788/1990.

Cabe destacar, segundo Boeira, Bogo dos Santos e Santos (2009, p. 702), que o Estatuto da Cidade preserva:

[...] o caráter municipalista, a centralidade do Plano Diretor e a ênfase na gestão democrática, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo participativo de gestão urbana em todas as decisões de interesse público.

### **2.1.1. Estatuto da Cidade, novos horizontes?**

A Lei n.º 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, cria a expectativa para um novo horizonte no que se trata de gestão urbana por parte dos municípios. A referida Lei possui uma estrutura de 53 artigos, divididos em cinco capítulos, que tratam das diretrizes urbanas, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dando um norte aos municípios sobre a elaboração do Plano Diretor e abrindo o espaço para uma gestão democrática, criando um modelo de participação popular na gestão urbana, para que assim facilitasse os investimentos de forma direta e correta, minimizando as problemáticas e erros cotidianos.

Segundo Bünecker, no primeiro capítulo da lei, estão dispostas as diretrizes gerais do Estatuto, e que devem ser seguidas pelos municípios na elaboração de suas políticas urbanas. O Estatuto da Cidade estabelece uma série de diretrizes que devem ser observadas, a fim de que seja alcançado o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Pinheiro (2010) alega que o Estatuto da Cidade possui como fundamentos o direito à cidade e à cidadania, o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a gestão democrática e o reconhecimento da cidade informal.

Em análise ao documento, se observou que foram estabelecidas no Estatuto da Cidade dezesseis diretrizes, objetivando alcançar o desenvolvimento social da cidade e da propriedade. Dentre as diretrizes, destacamos: a garantia ao direito a cidades sustentáveis, o que compreende o acesso à propriedade urbana, habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, meio ambiente equilibrado, trabalho e lazer; a gestão democrática, mediante participação popular e de associações representativas da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; a justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do Poder Público que resultaram em valorização de imóveis urbanos; e a cooperação entre o Poder Público, as empresas privadas e os demais setores da sociedade civil, no processo de urbanização, em atenção ao interesse da sociedade.

Conforme detectado, os instrumentos da política urbana que tratam da garantia à função social da propriedade e o direito à cidade a todo cidadão, são abordados no segundo capítulo do Estatuto da Cidade, porém, não são tão aprofundados e requerem uma abordagem de integralização do conteúdo pautado no capítulo quarto da referida Lei. Inicialmente, faz-se referência aos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e ao planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Num segundo momento, passa-se a abordar os instrumentos destinados ao planejamento municipal, tais como o Plano Diretor, a questão do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.

Carvalho Filho (2009) descreve em sua percepção a existência de instrumentos tributários e financeiros, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Além destes, são propostos institutos jurídicos e políticos, como a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, a instituição de unidades de conservação e de zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso e de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície e de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais economicamente desfavorecidos, o referendo popular e o plebiscito, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse.

O terceiro capítulo será o foco central desta pesquisa, pois trata de alguns aspectos gerais referentes ao Plano Diretor, tais como, definição legal, importância da participação democrática e participativa na sua elaboração, implementação e revisão, obrigatoriedade nas cidades e requisitos mínimos quanto ao conteúdo.

Em teor de importância, para que possamos fazer um breve paralelo à liberdade de participação na gestão pública e verificar se, de fato, essa participação consegue atingir os objetivos de uma sociedade que goze de sua liberdade, o quarto capítulo aborda a gestão democrática da cidade, observando os instrumentos que devem ser utilizados para se assegurar a participação popular na gestão das cidades, bem como, algumas oportunidades em que a mesma será obrigatória. A redação deste capítulo tem em vista a essencialidade da gestão democrática e participativa no modelo de gestão urbana almejado pelo Estatuto da Cidade.

No quinto e último capítulo do Estatuto da Cidade, são trazidas disposições sobre casos específicos de aplicação de alguns instrumentos de política urbana, assim como prazos e sanções pelo descumprimento da lei. A atenção maior deste estudo estará no artigo 50, que trata da obrigatoriedade, prazo imposto aos municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a atenderem exigências da implantação do Plano Diretor e devidos cumprimento dos prazos.

Inicialmente, foi fixado prazo de cinco anos, a contar da entrada em vigor da lei, para os municípios elaborarem e aprovarem seus respectivos planos diretores. O prazo final seria em 10 de outubro de 2006. Posteriormente, a Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008, estabeleceu nova redação para o artigo 50 do Estatuto da Cidade, prorrogando este prazo para 30 de junho de 2008, com efeitos retroativos desde 10 de outubro de 2006.

Diante da inovação legal, os municípios que haviam inicialmente descumprido o prazo legal para a elaboração e aprovação dos seus planos diretores, foram beneficiados com um lapso temporal de quase dois anos para cumprir com a sua responsabilidade quanto à legislação municipal, sob pena de seus representantes legais incidirem em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992 (Carvalho Filho, 2009).

## **2.2 O Plano Diretor e seus aspectos gerais**

Ao longo do tempo, a concepção acerca dos planos diretores municipais evoluiu. Inicialmente, sua preocupação fundamental era com a estética urbana. Em um segundo momento, buscou-se atender às funções econômicas e arquitetônicas da cidade. Posteriormente, desenvolveu-se a ideia do planejamento municipal aliado ao Plano Diretor, como forma de alcançar objetivos nos campos físico, econômico, social e administrativo. Atualmente, temos o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana do município, voltado ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e da garantia do bem-estar da população (Silva, 2006).

A Constituição Federal prevê a obrigatoriedade do Plano Diretor somente para cidades com mais de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade, por sua vez, estendeu essa obrigatoriedade para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Ele define também o conteúdo mínimo que um Plano Diretor deve contemplar. Este conteúdo mínimo refere-se à delimitação das áreas urbanas em que poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando-se a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma prevista pela lei, aos instrumentos do direito de preempção da outorga onerosa do direito de construir, da alteração do uso do solo, das operações urbanas consorciadas, da transferência do direito de construir e ao sistema de acompanhamento e controle da lei. Entretanto, raramente um Plano Diretor ficará restrito a esse conteúdo, diante dos variados temas de que deve ocupar-se, por se tratar de um instrumento básico da política urbana (Carvalho Filho, 2009).

O município que possui um Plano Diretor que cumpra as exigências da lei, bem elaborado, implementado, fiscalizado e que as revisões sejam periódicas, estará em constante caminho de crescimento ordenado de toda a região, exercerá políticas públicas urbanas adequadas e minimizará erros costumeiros. É bom ressaltar que municípios que não estão na obrigatoriedade de atender à lei, podem elaborar seu Plano Diretor a fim de iniciar o seu processo de estruturação da política urbana e crescimento regional.

Alguns autores (Vasconcellos; Souza, 2009; Brandão, 2009; Silva, 2018), entendem que o Plano Diretor (PD) é um plano geral, de grande impacto no planejamento municipal que guia, inclusive, a questão orçamentária do município, como o Plano Plurianual – PPA, e a Lei Orçamentária Anual – LOA. No que concerne às prioridades nele elencadas, apresenta uma ideia de planejamento urbano participativo, inclusivo e democrático. Sintetiza os objetivos e diretrizes a serem observados durante um período de tempo pelo município na construção, produção e desenvolvimento do espaço urbano pautado em bases sustentáveis. Mais do que um documento estritamente técnico, é um processo sociopolítico, que busca alinhar direitos individuais e coletivos com o desenvolvimento urbano do território do município.

O Plano Diretor transporta para o caso concreto municipal os princípios da ciência urbanística, dentro das condições específicas do Município, buscando organizar e normalizar o funcionamento da vida em coletividade urbana. O Plano Diretor tem por finalidade primeira evitar improvisações, muitas vezes ditadas pelas conveniências casuísticas ou pelo crescimento natural desordenado da cidade e das vilas (Braz, 2006, p. 279).

Di Sarno (2004) encara o Plano Diretor como um instrumento básico de atuação na atividade de planejamento urbanístico que, precedido de levantamento de dados e indicadores de carências e necessidades, aponta soluções que são traduzidas em um documento que é aprovado na forma de lei e torna-se imperativo a todos.

Assim, Medauar (2002, p. 18) comenta que “o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos”, ou seja, com cidades sustentáveis. A noção dessa sustentabilidade vai para além do conteúdo urbanístico, abrangendo o atendimento aos parâmetros de equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica. Portanto, as políticas públicas de intervenção na área urbana devem conferir Planejamento Estratégico ao desenvolvimento local.

O Plano Diretor pode ser entendido como um “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1991). Conforme cita Villaça (1999), é um plano elaborado a partir do diagnóstico da realidade local que apresenta propostas para o desenvolvimento socioeconômico e da estrutura urbana definidas no curto, médio e longo prazos e aprovadas por lei municipal.

Mediante os aspectos gerais do Plano Diretor, uma peça se tornou de relevante importância em todo o processo, que é a questão da participação da sociedade civil, que através do Estatuto da Cidade só estimulou o seu crescimento, conduzindo o Ministério da Cidade em criar uma campanha nacional denominada “cidade de todos”.

### **2.2.1 A participação da sociedade nos ciclos do Plano Diretor**

Em 2005, o Ministério da Cidade cria a campanha nacional chamada “Plano Diretor Participativo (PDP): Cidade de Todos”, que propõe aos municípios a elaboração do Plano Diretor em cinco relevantes etapas. A primeira é a fase preparatória, segunda é a leitura da realidade municipal, terceira é a formulação e pactuação das propostas, a quarta fase é o processo de elaboração com caráter participativo e a quinta e última que é a implantação e o monitoramento. Conforme a pesquisa, resumimos as fases para uma melhor compreensão da análise:

- A fase preparatória consiste na constituição do núcleo gestor, formada por uma equipe coordenadora constituída por técnicos e cidadãos comuns que serão capacitados conforme orientações específicas, tanto técnicas quanto participativo.
- A fase da leitura da realidade consiste no estudo técnico e comunitário realizado no município, abordando os aspectos problemáticos, pontos favoráveis e desfavoráveis, questões prioritárias, crescimento ou decréscimo do município. Nesse momento, deve-se observar o enquadramento da legislação urbanística municipal já existente nas normas estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.
- Na fase de formulação e pactuação das propostas, será realizada a estratégia que será utilizada no Plano Diretor e a definição dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, julgados mais

adequados com a realidade do município, objetivando a organização do crescimento urbano, minimizando os impactos ambientais, melhorando a infraestrutura do município, assim como, a prestação de serviços públicos à população entre outras questões necessárias à comunidade local. Ressalta-se que este é o momento de estabelecer quais serão os instrumentos de participação popular na implementação, no monitoramento, na gestão e na revisão do Plano Diretor.

- A fase do processo de elaboração é o momento em que o projeto de lei é discutido e votado na câmara municipal de vereadores. É necessário que a população acompanhe a tramitação do projeto de lei junto à câmara de vereadores, ficando atenta para possíveis modificações introduzidas pelos vereadores no texto da lei.
- Depois da lei aprovada, é a fase de implantação e monitoramento, em que a implementação do Plano Diretor, entendida como a execução das normas contidas na legislação, vai depender, entre vários outros fatores, da capacitação dos gestores públicos e da sociedade civil e da atuação da população nos espaços de participação social, monitorando, fiscalizando e avaliando a correta implementação e revisão do Plano Diretor participativo junto às bases sociais.

Pinheiro (2010) revela que na quinta fase será de fundamental importância a capacitação da equipe interna da administração local, responsável pela implementação do Plano Diretor participativo, observada a diversidade profissional necessária para que o grupo não se restrinja a uma visão tecnocrática.

Conforme ensina Pinheiro (2010), grande impulso dado aos municípios na elaboração de seus Planos Diretores veio do Ministério da Cidade, criado em 2003. Através dele, foi lançada a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, estruturada em três questões comuns às cidades brasileiras: inclusão territorial, justiça social e gestão democrática.

Para melhor compreendermos o Plano Diretor Participativo, precisamos observar a gestão democrática e participativa que está no Estatuto da Cidade, destinando um capítulo específico para esta gestão que é de suma importância para as políticas urbanas, a fim de combater a desigualdade social, a segregação territorial e o modelo de exclusão que ainda caracterizam as cidades do nosso país.

Carvalho Filho (2009) traz um conceito que diz: Gestão democrática da cidade significa, portanto, a coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se aí a administração dos problemas e interesses urbanos mediante ações implementadas pelo Poder Público para atendimento aos verdadeiros anseios das comunidades locais, obtidos por meio de debates, consultas e audiências públicas, em permanente regime de parceria para a harmonização dos interesses público e privado existentes na cidade.

Cabe referir que existem aqueles que são resistentes à participação popular e que, por isso, acabam veiculando ideias deturpadas acerca da mesma, como a de que a sociedade não é apta a participar das políticas públicas, de que a participação popular complica a tomada de decisões e de que a participação da sociedade civil é restrita ao momento do voto. Entretanto, é sabido que tais argumentos infundados e baseados numa visão preconceituosa do conhecimento são meras alegações utilizadas para tentar manter o controle do Estado sobre a população (Pinheiro, 2010).

A fim de que a gestão democrática ocorra de forma efetiva, na política urbana, são necessárias algumas condições, como a intenção do Poder Público de compartilhar com a sociedade civil o poder que possui, mediante adoção de uma administração pública eficiente, transparente e flexível. Também se faz necessário estabelecer meios de participação popular, através dos quais a comunidade possa se manifestar permanentemente, sem a ingerência da Administração Municipal. As regras limitadoras do processo participativo devem ser claras e de fácil assimilação popular e, acima de tudo, a equipe coordenadora do projeto deve assegurar a participação de todos, oportunizando a exposição dos diferentes interesses envolvidos.

A população deve ser capacitada a esse processo de participação, o que é possível através da promoção da mudança cultural nas comunidades, mediante ampliação das ferramentas de diálogo e da utilização de diferentes linguagens. Outrossim, todas as questões referentes à realidade urbana, trazidas à população, devem ser veiculadas em linguagem acessível e objetiva, possibilitando assim o debate e a tomada de decisões sobre os assuntos pautados (Pinheiro, 2010).

Pinheiro (2010) relata os desafios e diz: Construir processos efetivamente participativos é um grande desafio e encontra grandes resistências. Exige conhecimento, muita organização e vontade política. Mas a ausência de participação comunitária é um dos principais fatores de insucessos de planos, programas e projetos que, segundo

Cornely (1980, p. 30), “mesmo os tecnicamente mais sofisticados, correm o risco de dormir um sono plácido nas prateleiras ou atender apenas exigências de governos centralizados”.

Essa construção participativa dos planos diretores deve ser incentivada pelo poder público municipal e buscada com afinco pela sociedade civil. Tais posturas contribuirão para que as reivindicações populares sejam contempladas pela legislação. Só assim podem ser alcançados os objetivos a que os planos diretores participativos se destinam.

### **2.2.2 A importância da gestão democrática e participativa no processo do Plano Diretor**

A gestão democrática possui grande importância na política urbana, objetivando combater a desigualdade social, a segregação territorial e o modelo de exclusão que ainda caracteriza as cidades do Brasil. O Estatuto da Cidade faz relevante referência à necessidade da inclusão social de forma direta no que se refere ao Plano Diretor.

Carvalho Filho (2009, p. 299) conceitua que a gestão democrática da cidade significa, portanto, a coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se aí a administração dos problemas e interesses urbanos mediante ações implementadas pelo Poder Público para atendimento aos verdadeiros anseios das comunidades locais, obtidos por meio de debates, consultas e audiências públicas, em permanente regime de parceria para a harmonização dos interesses públicos e privados existentes na cidade.

Bünecker (2012) descreve que dentre os instrumentos existentes para promover a gestão democrática e participativa da população no processo de elaboração, implementação, monitoramento e revisão do plano diretor participativo, cabe citar aqueles previstos no Estatuto da Cidade, quais sejam: órgãos colegiados de política pública; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Assim, a participação social desponta como forma de exercício de poder baseada na atuação da sociedade na gestão e na tomada de decisão sobre assuntos de interesse coletivo, em compartilhamento de responsabilidades com o Poder Público e o mercado.

Pode-se dizer que ela é uma forma de poder semidireta, por conta da aproximação dos representados aos seus representantes eleitos, porém sem desconsiderá-los.

Gomes (2005) alega que a crise no sistema democrático representativo é identificada por uma sociedade desconectada das questões relativas ao processo de tomada de decisão, mas que elege seus políticos. Estes, por sua vez, tomam as decisões de forma centralizada e governam, tendo como único vínculo com a sociedade o sistema eleitoral.

É no sentido de combater esse distanciamento entre a esfera política e a civil que a democracia participativa consiste em uma das grandes possibilidades de emancipação e de transformação das desigualdades sociais (Santos; Avritzer, 2003). Seu fortalecimento pode, inclusive, aumentar a confiança dos cidadãos na administração pública, tendo em vista o sentimento de pertencimento emanado quando se participa da tomada de decisão.

### **3. BELÉM E O SONHO URBANÍSTICO ATÉ A CHEGADA DO PLANO DIRETOR**

Belém completou 407 anos, está situada na Região Norte do Brasil, com uma população de 1.303.389 habitantes, apresenta 67.9% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 22.3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 36.1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio – na sua maioria com falta de manutenção). Quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 1465 de 5570 (IBGE, 2022).

Sua história de desenvolvimento urbano é cercada por uma variação de fatores positivos e negativos, sempre influenciada para atender ao interesse de pequenos grupos e colocando à margem a sociedade, principalmente as periféricas.

A partir da segunda metade do século XIX, marcada pela extração do látex, a capital paraense despontou como grande geradora de riquezas por conta da exportação da borracha para a Europa. Nessa época, a cidade recebeu uma série de melhoramentos urbanos. Entre os anos de 1897 e 1911, Belém foi administrada pelo intendente Antônio Lemos, que promoveu uma renovação tanto estética, quanto da higiene da cidade. Destacam-se as obras na área portuária, a implantação da rede de abastecimento d'água, pavimentação e arborização das ruas e a criação do plano de vias e parques, que

estabeleceu o ordenamento de inúmeros bairros. Em 1898, foi criado o Código de Posturas do Município de Belém, que tinha o objetivo de disciplinar as construções e a ação dos indivíduos no uso do espaço público (Cruz, 1973).

A comercialização da borracha trouxe relevantes recursos financeiros para a economia de Belém, período muito importante para a reestruturação urbana da cidade, especificamente no ano de 1897, início da gestão de Antônio Lemos (1897 - 1911). Sua gestão foi marcada por uma renovação estética e higienista na cidade, tais intervenções foram comuns no final do século XIX, tendo como modelo Paris Hausmaniana, que possuía características como ruas largas ou boulevards, iluminação pública e espaços verdes. Em Belém, esse novo projeto de cidade vinha atrair e atender o gosto da elite do látex, e principalmente para que os investidores estrangeiros vissem Belém como uma cidade segura e salubre. Como consequência, para atender ao processo de desenvolvimento local, o poder municipal teve que aumentar os impostos, financiamentos, entrar em acordos com o governo estadual nos planos de saneamento e embelezamento da cidade (Sarges, 1999).

No final do século XIX e início do século XX, Belém vivenciava o auge da economia gomífera, porém, desde 1920, já se apresentava em situação de forte crise econômica que gerou dificuldades em investimentos, na manutenção dos serviços públicos. Mediante essa situação, seus administradores buscavam manter seu caráter de metrópole. O Brasil passava por um período histórico social de grande relevância, o Interventor Magalhães Barata nomeia como prefeito de Belém, o então Capitão Federal, urbanista Jerônimo Cavalcanti, que em sua gestão, elabora um “plano de urbanização para a cidade de Belém”, objetivando resolver parte dos problemas enfrentados no período e estabelecer parâmetros de um crescimento futuro (Chaves, 2016).

Jerônimo Cavalcanti relatava que era impossível começar qualquer projeto de urbanismo sem mexer primeiro no subsolo, garantindo o saneamento das baixadas de Belém. Ainda que muito destaque tenha sido dado à nomeação de Cavalcanti, sua vida política como prefeito da capital não chegou a seis meses; nomeado em fevereiro de 1943, no início de agosto, o prefeito pedia a sua exoneração do cargo. A repentina saída do prefeito ofereceu indícios de problemas junto ao governador Magalhães Barata (Chaves, 2016).

O governo de Magalhães Barata, desde a década de 1930, buscou inaugurar uma nova forma de lidar com as periferias que cresciam a cada dia na capital. A política

baratista buscava garantir sua imagem de governo preocupado com a moradia popular, seguindo o modelo de assistência estatal. Em suas estratégias, era rotineiramente divulgado o serviço de limpeza e roçamento dos matagais, vistos como solução possível para garantia de moradia mais digna na periferia da cidade. Alegava-se que não era possível construir rede de esgoto e águas pluviais; o governo municipal destacava, ao menos, a garantia da limpeza. Tais políticas garantiam a Barata sua imagem de gestor preocupado com o povo e suas necessidades, ainda que não se enfrentasse os problemas de saneamento e aterramento previstos por Cavalcanti, seja por limitações orçamentárias, seja pela manutenção da dependência política (Chaves, 2016).

Segundo Chaves (2016), os planos de urbanização de Cavalcanti são, por vezes, citados nos anos que se seguiram, no entanto, sua aplicação efetiva não seguiu uma sequência sistemática e organizada. Ao que parece, o custo financeiro e político de pô-lo em prática, parecia inviável, referenciando também a falta de planejamento do poder público no que se refere às ocupações irregulares e na ausência histórica de políticas voltadas à habitação popular. Reflexo disso são as ocupações desordenadas das áreas alagadas, sem saneamento básico e muito distante dos sonhos de desenvolvimento econômico e urbanístico pleiteado para a cidade de Belém. É necessário se colocar também em questão o conturbado cenário político da Amazônia entre as décadas de 1940 e 1950.

### **3.1 As Leis para a Urbanização de Belém, os desafios para o planejamento urbanístico**

Atualmente, Belém possui uma área territorial segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2022 de 1.059.466 Km<sup>2</sup>, distribuídos em área continental e um arquipélago com mais de trinta ilhas, que é marcado por inúmeros acidentes geográficos, como, rios, várzeas, terras firmes e alagados, os quais, juntamente com áreas de ocupação institucional, vieram a direcionar o seu crescimento e a ocupação da sua malha urbana de maneira contínua e compacta no primeiro esqueno patrimonial. Trata-se de porção de terra com ocupação inicial e origem fundiária enfitêutica oriunda da concessão de terras para constituição do patrimônio das terras municipais ainda no século XVII, onde estão os bairros com melhor infraestrutura e com maior número de edificações verticais. A partir da década de 1980, a verticalização disseminou-se no Primeiro Esqueno Patrimonial e mais recentemente nos anos 2000 expande-se com a construção de condomínios verticais na periferia.

Segundo Oliveira (1992), a consolidação da verticalização ocorreu inicialmente na década de 1940, no Primeiro Esqueno Patrimonial com o surgimento do primeiro prédio com elevador, o Edifício Berna, com cinco pavimentos localizado na Av. Presidente Vargas, assim como outros edifícios residenciais e comerciais surgiram na mesma avenida, como o prédio dos Correios, e o prédio do Grande Hotel (demolido em 1980). O segundo momento da verticalização se deu em 1960, com o surgimento do Edifício Manuel Pinto da Silva na esquina da Av. Presidente Vargas com a Av. Nazaré, esta nova fase da verticalização se prolongou criando uma espécie de corredor habitacional verticalizado.

No decorrer da história de urbanização de Belém, o aumento da demanda habitacional sempre foi relevante, mediante vários fatores envolvidos nas motivações de verticalização, esse é o que mais se destaca, levando o Estado a assumir o papel de fomentador e regularizador das dinâmicas construtivas na cidade, garantindo o bem-estar ambiental, proporcionando o equilíbrio entre a densidade populacional com a infraestrutura e saneamento, para que se possa proporcionar a melhor utilização do solo. Para isso, foram elaborados regimentos específicos (Oliveira,1992).

Lima e Costa (2014) relatam que, em 1979, três leis tiveram papel relevante no processo de urbanização em Belém com a preocupação do uso do solo para construções verticalizadas, as Leis de número 7.119, 7.121 e 7.122, foram criadas após o processo de verticalização que se estendia de maneira bastante marcante, a partir da década de 1960, nos corredores centrais da cidade.

Devido à nova forma de utilização do solo com construções, consideradas grandiosas, e que colocaria Belém em um papel de destaque como metrópole moderna, as construções não poderiam ser implantadas em qualquer perímetro da cidade, uma vez que havia várias áreas periféricas com problemas de saneamento básico e alagamentos. Com isso, ocorre o zoneamento de uso do solo, dividindo Belém em zonas de uso habitacional, comercial, serviços, indústria e institucional. Assim, poderia facilmente identificar as áreas específicas para as construções verticais (Lima e Costa, 2014).

Mediante a publicação da Constituição Federal de 1988, que passou a tratar a política urbana como uma ação de responsabilidade pública para com o cidadão, os Estados precisavam cumprir a descentralização que proporcionasse a autonomia político-administrativa para que assim se cumprisse o Art. 18 da CF88, que relata: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Emenda Constitucional nº 15/96)”.

Em atendimento ao artigo, há uma mobilização nos Estados para que as Assembleias Legislativas específicas de cada Estado instituíssem suas Constituições Estaduais para que assim os Municípios promulgassem suas Leis Orgânicas, sempre em consonância com a CF88. Com isso, as Constituições Estaduais regulamentam a descentralização do poder político, promovendo a autonomia administrativa das esferas do federalismo.

Um ano após a promulgação da CF88, é instituída a Constituição do Estado do Pará. Em seu artigo nº 236, inciso VII, § 1º, determinou que a política urbana fosse formulada pelo Estado e no que coubesse ao Município, tendo por objetivo a “definição de estratégias e diretrizes gerais, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população, respeitados os princípios constitucionais”, devendo o município, quando da elaboração do seu “plano diretor, considerar a totalidade do território municipal, em seus aspectos físicos, econômicos e sociais” (Pará, 1989).

Diante do novo cenário estabelecido pelas constituições nacional e estadual sobre a distribuição de competências administrativas e legislativas, no sistema de federalismo cooperativo – inserindo-se aí a autonomia para a instituição da política urbana –, o município de Belém, no âmbito de sua autonomia constitucional, determinou, em Lei Orgânica Municipal, como uma das competências do Poder Público Municipal, “elaborar e instituir o plano diretor, visando estabelecer normas de edificações, de loteamento, de zoneamento e de arruamento e definindo diretrizes urbanísticas convenientes à ordenação de seu território” (Belém, 1993).

Em 1988, foi criado um conjunto de leis para ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, para o parcelamento do solo e para o controle do espaço interno de edificações que dariam conta das transformações urbanísticas e do momento da gestão política da época. Entre as Leis, há um relevante destaque para a Lei 7.401 de 1988, que tratava do zoneamento urbano da cidade de Belém. Esta lei teve como base o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM) de 1980, objetivando a estruturação da região metropolitana de Belém, composta por apenas dois municípios, Belém e Ananindeua (Lima e Costa, 2014).

Após um ano de vigência da lei 7.401, foi aprovada a lei 7.452 em 1989, alterando a lei anterior e alguns de seus artigos. Esta lei continha um quadro de modelos urbanísticos. Esses modelos enumerados por zonas especificadas de acordo com os usos definidos traziam composições de vários índices por modelo. Embora não seja de uso corrente na legislação urbanística brasileira, trata-se de um termo usado localmente e que, no decorrer do tempo, passou a ser empregado para designar o conjunto de índices por uso e por localização no zoneamento (Lima e Costa, 2014).

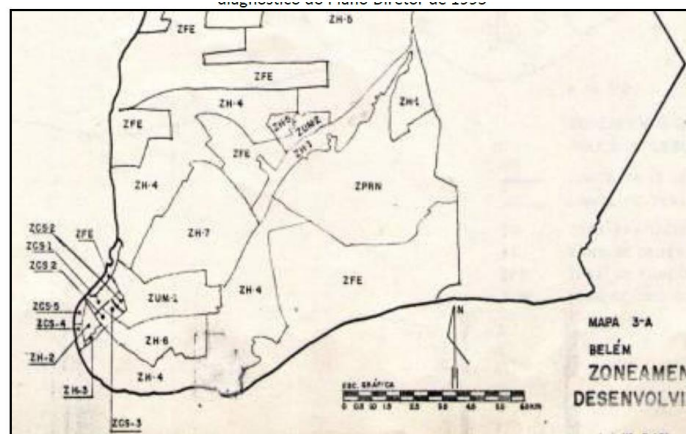


Figura 7: Zoneamento constante da Lei 7401/1988

Fonte: Belém, 1992.

Segundo Lima e Costa (2014), as baixadas constituem-se uma condição de ocupação subnormal com condições insalubres, mas que pela proximidade aos bairros com infraestrutura, constitui-se em reserva de terra para o setor imobiliário, pois era de se esperar, em algumas especulações imobiliárias, que as partes de fronteiras seriam áreas nas quais chegaria infraestrutura adequada, valorizando-as e favorecendo o comércio imobiliário.

### 3.1.1 Primeiro Plano Diretor de Belém e os reais beneficiados

A Lei Orgânica do Município de Belém - LOM, datada de 30 de março de 1990, atribuiu ao município, em seu artigo 37, inciso XIV, a competência de elaborar e instituir o plano diretor. Em um contexto favorável à reforma urbana, a LOM dedicou capítulo exclusivo ao tema da política urbana municipal, que inclusive continha dispositivo que prevê a promoção de audiências públicas com a sociedade civil organizada para colher subsídios à sua efetivação. A elaboração do Plano Diretor de Belém se deu em um contexto de ampliação da participação social (Corrêa e Sobrinho, 2020).

Consolidado o processo de autonomia formal, no ano de 1993 foi aprovado o primeiro Plano Diretor Urbano, que no art. 142 definiu que “O desenvolvimento urbano do Município de Belém, através dos planos e programas de governo de longo, médio e curto prazo, deverá estabelecer metas anuais para que sejam atingidos os padrões desejados, de acordo com as propriedades e recursos neles definidos” (Belém, 1993).

O Plano Diretor, segundo a doutrina de José Afonso da Silva (2007), é Plano, pois traz metas, prazos para o cumprimento de tais metas, atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É Diretor, por fixar diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano do município. Possui a função de “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local. Seu objetivo geral é “promover a ordenação dos espaços habitáveis do município” (Silva, 2007, p. 738), com o propósito de alcançar a qualidade de vida da comunidade em geral.

Lima e Costa (2014) relatam que o primeiro Plano Diretor de alcance municipal em Belém foi criado em função da exigência da Constituição Federal de 1988, e pela pressão política da câmara municipal. Ele foi um plano que, pela primeira vez, deveria casar com as políticas públicas, e políticas habitacionais. Trata-se da Lei 7.603 de 1993. Tendo ainda a Lei de 1989 em vigor, o texto do Plano Diretor Urbano de 1993 (PDU 93, como passou a ser conhecido) trazia indicações exclusivamente para a área urbana do município de Belém, diferentemente dos planos metropolitanos anteriores (CODEM, 1975 e CODEM, 1980).

Segundo Lima (2014, p.11), "esta lei (Lei 7.603 de 1993) tinha como proposta a descentralização de usos do solo não residenciais e a redução das pressões sobre o centro histórico, mediante a criação de subcentros de comércio e serviços”. Além disso, instituiu um conjunto de definições para políticas setoriais a partir de diretrizes gerais e específicas para o desenvolvimento urbano e socioeconômico do município. Esta lei foi elaborada a partir de uma demanda do Poder Legislativo, concebida em um contexto favorável à reforma urbana, que instituiu um variado conjunto de instrumentos importantes de gestão urbanística. No entanto, dificuldades de ordens diversas não permitiram a efetivação da implementação de suas determinações e utilização dos instrumentos nela constantes. Destaca-se nesse sentido a falta de regulamentação de seus instrumentos e a falta de maior empenho para a utilização do modelo espacial

definido no plano. Além, é claro, da ausência de regulamentação, em nível federal, necessária para alguns instrumentos.

Azevedo (1997) aponta que os primeiros movimentos no sentido da promoção da participação social na elaboração do Plano Diretor de 1993 advieram do então vereador Arnaldo Jordy, quando organizou um Seminário com o engajamento de diversas entidades da sociedade civil, em 1991. O objetivo do seminário era promover um debate sobre a política urbana de Belém, qualificando e despertando o interesse da comunidade sobre o tema. A autora identifica que a experiência foi bastante positiva e destaca que, ao final, foi criada a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), composta por trinta técnicos do poder público municipal, encarregados de produzir o anteprojeto da lei e viabilizar a participação popular no processo. Naquela época, ficou definido que a participação social na elaboração do Plano Diretor se daria através: (1) de encaminhamento de sugestões por escrito à equipe técnica; (2) de seminários zonais; (3) e de seminários universais.

Azevedo (1997) destaca que o expressivo número de 399 entidades participou dos debates para colher propostas e sugestões ao anteprojeto do primeiro Plano Diretor de Belém. Após a finalização do texto do anteprojeto, deveria ter ocorrido a apresentação e a discussão coletiva da proposta, porém, por força do artigo 250, segundo o qual o Plano Diretor deveria ser apresentado até o dia 31 de dezembro de 1991, tais etapas foram suprimidas e, assim, o projeto encaminhado diretamente para a Câmara Municipal de Belém – CMB, essa é a primeira evidência de uma ruptura na participação social. Em virtude de pressões populares, a CMB realizou oito audiências públicas em diversos bairros e distritos da cidade, que culminaram com um seminário final sobre o anteprojeto do plano diretor.

Lima e Costa (2014) descrevem que o PDU 93 tem como modelo base os preceitos constitucionais de 88. Ele é tido como o instrumento básico para a política pública de desenvolvimento e expansão urbana do município, visando assegurar a justiça social e melhorar a condição de vida da população. Em tese utópica, a proposta era dar acesso a bens e serviços a toda a população. O Plano Diretor continha um conjunto de definições para as políticas setoriais para o desenvolvimento urbano, com indicações sobre a produção e organização do espaço urbano, políticas de habitação, transportes urbanos, meio ambiente, saneamento básico, saúde e educação.

Lima e Costa (2014) acrescentam que quando o Plano de 1993 entrou em vigor, na prática, era um complemento à lei de 88/89. Ou seja, de 1993 a 1999, os dispositivos da lei de 88/89 tiveram que ser coordenados com os instrumentos do PD de 93 (em especial a cobrança de solo criado, também denominado de outorga onerosa do direito de construir e medidas aplicáveis a Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS). De 1999 a 2008, estiveram em vigor os dois instrumentos. Assim, em 1999, foi instituída a lei LCCU/99 (Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999), e a partir daí a lei de 88/89 deixou de ter validade.

O zoneamento proposto pelo Estatuto da Cidade baseia-se na “inversão de prioridades”, em conformidade com os instrumentos da reforma urbana, segundo Souza (2013):

o zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado (Souza, 2013, p. 263).

Esses espaços são comumente reconhecidos como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Além das áreas com infraestrutura precária e onde é necessário realizar a regularização fundiária, as ZEIS podem identificar ainda, os vazios urbanos (terras ociosas ou subutilizadas), mantidas como reserva de valor. O zoneamento é um instrumento para destacar as áreas ambientalmente frágeis do município ou as áreas de proteção ambiental e zonas de preservação do patrimônio histórico.

Segundo Souza (2013), deve-se destacar que o Plano Diretor não se resume ao zoneamento, porém, este é um instrumento que pode (ou não) servir para a aplicação de outros apresentados pelo plano. Por exemplo, o zoneamento deve indicar as áreas passíveis de desapropriação para fim de reforma urbana (inclusive os “vazios urbanos”), porém, no caso do Plano Diretor de Belém, tais áreas não são identificadas no zoneamento. Dentro do Plano Diretor, fazem-se referências a futuros projetos de lei específicos para a aplicação de determinados instrumentos que, usualmente, não são elaborados, contribuindo para o descrédito do Plano e o não cumprimento da função social da propriedade.

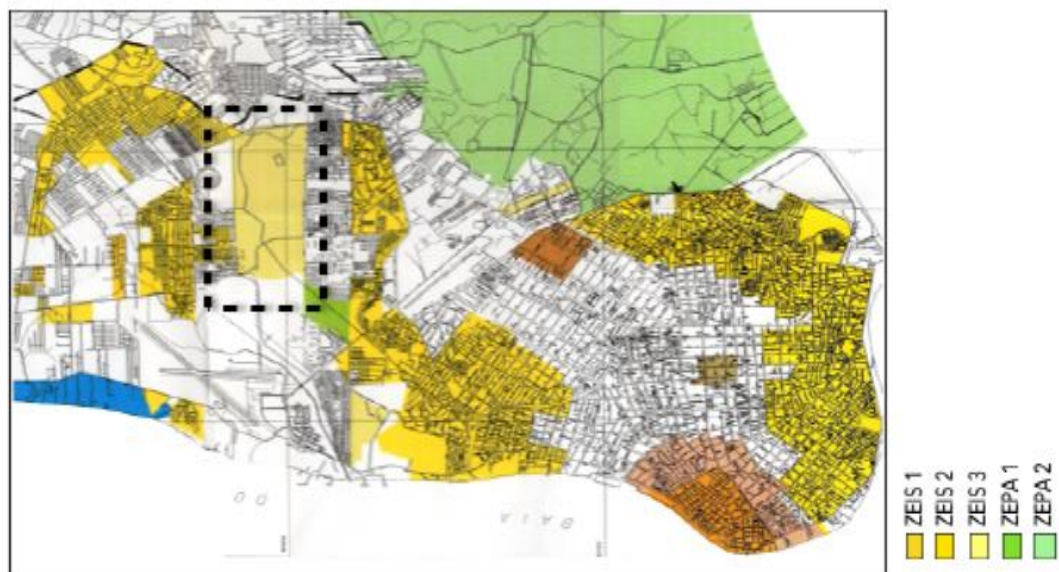


Figura 8: Estrutura Urbana proposta pelo Plano Diretor de 1993

Fonte: Belém,1993.

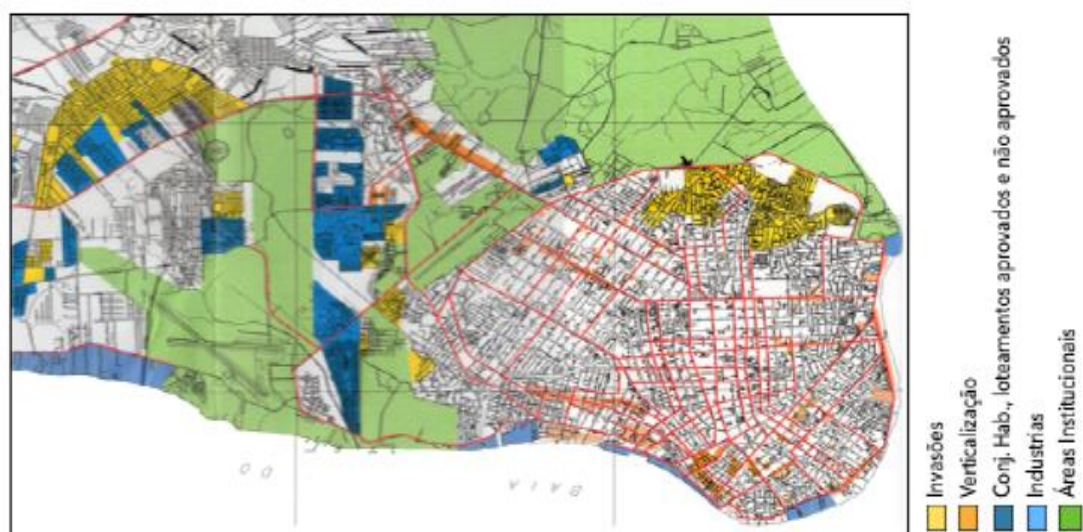


Figura 9: Uso do solo existente proposto pelo Plano Diretor de 1993

Fonte: Belém,1993.

Villaça (2005) afirma que o zoneamento é um instrumento da elite, que o modifica conforme os seus interesses. A “abrangência”, falta de clareza e objetividade são algumas das características desses zoneamentos, que impedem a efetiva execução dos instrumentos da reforma urbana.

A LCCU/99 (Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999) era o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, assegurando a função social da cidade e da propriedade imobiliária de fins urbanos, visando como

desenvolvimento da cidade a pressuposta democratização do acesso a bens, serviços e qualidade ambiental a todos os seus habitantes e usuários.

Ao refletir as políticas e diretrizes definidas pelo Plano Diretor do Município de Belém, especialmente pela regulação da ação dos agentes imobiliários produtores, apropriadores e consumidores do espaço urbano, a organização da cidade deveria ser orientada para os seguintes objetivos: (1) Aumento da eficiência produtiva da cidade e redução dos custos de urbanização e da produção de bens e serviços; (2) Condicionamento da expansão física da cidade, tanto pela ocupação dos vazios urbanos como pelo aumento da área construída, à capacidade de suporte de infraestrutura e a qualidade ambiental; (3) Garantia da justa distribuição do ônus decorrente das obras e serviços públicos implantados; (4) Diminuição dos custos de deslocamentos no interior do espaço urbano, através, principalmente, da redução das distâncias entre origem e destino das viagens; (5) Garantia da urbanização das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, visando à melhoria da qualidade de vida da população das baixadas e invasões, sobretudo pela elevação das condições de saneamento e qualidade ambiental; (6) Promoção da descentralização de atividades no núcleo urbano, através da criação de centros expandidos ou subcentros, sempre que justificáveis; (7) Garantia das condições de circulação das pessoas, veículos e mercadorias, mediante ampliação e melhoria do sistema viário existente, no que se refere a passeios, ciclovias e vias destinadas ao transporte coletivo; e, por fim, a garantia da preservação das peculiaridades ambientais e paisagísticas da cidade (Lima e Costa, 2014).

Lima e Costa (2014) afirmam que esta lei tinha como proposta a descentralização de usos do solo não residenciais e a redução das pressões sobre o centro histórico, mediante a criação de subcentros de comércio e serviços e de tratamento diferenciado de usos do solo em lotes demarcados nos Corredores de Comércio e Serviço. O Controle Urbanístico tinha como diretriz o estabelecimento de taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento por unidade urbana, considerando suas características ambientais, além da disponibilidade da infraestrutura básica. Foram definidas regras específicas para os Corredores de comércio e serviço de forma a receber os novos empreendimentos que viessem aproveitar a infraestrutura instalada, podendo até utilizar instrumentos tais como a outorga onerosa e operações urbanas, desde que os terrenos atendessem à lei.

Apesar de manter em vigor a legislação de 1989, o Plano Diretor ao instituiu o instrumento da cobrança da outorga onerosa, trouxe medidas aplicáveis a porções delimitadas por um zoneamento complementar ao zoneamento “ordinário” em vigor da lei de 1989. O instrumento da outorga onerosa foi tratado de forma descontínua pela gestão municipal, apesar de ter um potencial interessante para deter a verticalização, ou de alguma forma canalizar recursos para melhoria de infraestrutura urbana. Na realidade, o que se cobrou a título de outorga onerosa foi pouco e não trouxe qualquer dificuldade para o setor imobiliário no que se refere à definição de limites para verticalização da cidade.

Em âmbito Federal, a questão urbana voltou aos debates políticos com maior ênfase em outubro de 1990, quando foi apresentado pelo Senador Pompeu de Sousa o Projeto de Lei n. 5.788, que tinha como objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam da pauta urbana. Após longo trâmite, o projeto foi sancionado na forma da Lei Federal n. 10.257 (Brasil, 2001) apenas em 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Foram quase doze anos de resistências por parte dos mesmos setores que, à época da Assembleia Constituinte, conseguiram frear a aprovação na íntegra da emenda popular da reforma urbana.

A Lei n.º 10.257/2001, Estatuto da Cidade, na conformidade jurídico-brasileira, passou a ser o instrumento que garantia o uso da propriedade urbana em prol dos cidadãos, de forma coletiva, garantindo o bem estar social, gerando a responsabilidade da participação social na gestão urbana, pois com isso teria também o equilíbrio ambiental, a ordenação e o controle do uso do solo.

Segundo Silva (2018), o Estatuto da Cidade (EC) passou a ser considerado uma lei geral que institui princípios do Direito Urbanístico brasileiro, bem como fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços, que prevê que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

### **3.1.2 A busca de uma renovação no Plano Diretor de Belém**

Em 2001, o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257) é aprovado, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecendo as diretrizes gerais da política

urbana. A partir desse momento, torna-se obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes elaborarem seu Plano Diretor e fazer sua revisão a cada década (no máximo). Em um relevante período após a aprovação do primeiro Plano Diretor, Belém ainda não havia revisto sua lei, o que ocorreu apenas em 2008.

Durante dez anos, o plano diretor de Belém não sofreu qualquer inspeção que viesse alterar de forma relevante as diretrizes de urbanização do PDU 93 e LCCU 99; as leis complementares de 1999 não invalidavam o plano diretor de 1993, pelo contrário, elas se complementavam. Somente em 2003 iniciam-se os trabalhos de revisão da lei do Plano Diretor Urbano do Município de Belém; foram aproximadamente cinco anos de elaboração e somente em 2008 é que foi promulgada uma nova lei de número 8.655 de 30 de julho de 2008.

O Art. 1º do Plano Diretor, que trata das disposições preliminares, relata que a política urbana do Município de Belém obedece aos preceitos da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de Belém e, em especial, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), objetivando o desenvolvimento da cidade, com justiça social, melhoria das condições de vida de seus habitantes e usuários, e desenvolvimento das atividades econômicas (Lei nº 8655/2008).

Lima e Costa (2014) descrevem que o Plano Diretor Urbano de 2008 trouxe parâmetros urbanísticos que até então eram definidos em leis complementares, trazendo em sua bagagem índices urbanos, favorecendo ainda mais a expansão do mercado imobiliário. O plano 2008 trata o planejamento urbano com intenções para políticas de desenvolvimento e melhorias de infraestrutura, porém é perceptível que o plano 2008 não integrava políticas públicas setoriais com diretrizes de ordenamento territorial, ficando clara a preocupação de criar um novo zoneamento de usos do solo juntamente com uma nova organização do sistema viário, e atender aos interesses do mercado imobiliário.

Corrêa e Sobrinho (2020) relatam que com o advento do Estatuto da Cidade e a consequente necessidade de revisão dos planos diretores pelo menos a cada 10 anos, em março de 2006, o ex-prefeito de Belém, Duciomar Costa (PTB), criou através do Decreto Municipal n. 50.750/2006-PMB uma estrutura assemelhada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (CONDUMA), que foi denominada de Núcleo Gestor – (NG). Pela primeira vez o município de Belém passava

a contar com uma estrutura voltada para o planejamento urbano não paritário, com maior proporção de representantes da sociedade civil.

O NG era constituído por um representante do poder executivo federal, um do poder executivo estadual, quatro do poder executivo municipal e dois representantes do poder legislativo municipal, totalizando oito assentos. Enquanto que a sociedade civil tinha três membros representativos da classe de trabalhadores, três membros representativos da classe patronal, três membros que congregam as entidades comunitárias e entidades eclesiais e três membros das comunidades científicas, as comunidades tecnológicas e os conselhos regionais de classe, em um total de doze assentos.

O processo de revisão foi dividido em duas etapas. Na primeira, que pode ser definida como etapa interna, houve a realização de estudos, diagnósticos e seminários sob a coordenação pela Equipe Técnica da Revisão do PD. O produto desta fase foi o texto base do novo PD. A segunda etapa realizou o processo de discussão do texto base com a sociedade, onde ocorreu uma participação popular considerado tímida devido baixa presença da sociedade. Em um primeiro momento, foi feita a apresentação a discussão do texto ao Núcleo Gestor, para, então, dar início às Audiências Públicas Temáticas. Em um total de três, foram divididas em: (1) desenvolvimento socioeconômico; (2) habitação e saneamento ambiental; e (3) infraestrutura, mobilidade e acessibilidade (Corrêa e Sobrinho, 2020).

As audiências ocorreram nos dias 20, 25 e 27 de julho de 2006, com uma média de 126 membros da sociedade presentes em cada audiência pública, conforme lista de participantes encontrada no portal da prefeitura, sendo que no dia 20 houve 98 participantes, dia 25, 136 participantes, e na última audiência, no dia 27, 144 participantes. É de relevância fazer a indagação sobre o período das audiências públicas: mês de férias escolares, em que um grande número de pessoas da sociedade está viajando para fora do município, com isso, a baixa participação da sociedade civil nas audiências públicas, ocasionando reflexos negativos sobre a ação participativa da sociedade e principalmente no que se referia às tomadas de decisões em políticas públicas (Belém, 2006a).

Durante o mês de setembro de 2006, foram realizadas mais oito audiências públicas nos distritos administrativos de Belém, com a mesmas características de baixa participação; o resultado das audiências públicas foi a eleição dos delegados de cada

distrito, bem como na sistematização das reivindicações apresentadas nos grupos de trabalho. O processo todo culminou com a audiência pública realizada em 6 de outubro de 2006, com a síntese de toda as propostas coletadas durante as demais audiências (Belém, 2006b).

### **3.1.3 Participação Social no que se refere ao Plano Diretor de Belém**

O Plano Diretor de Belém, em seus princípios fundamentais para a execução da política urbana municipal, no Art. 3º, IV, descreve que a gestão democrática é o que garantirá a participação da população em todas as decisões de interesse público por meio dos instrumentos de gestão democrática previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade (Lei 8.655/2008). Esta parametrização legal precisa ser observada para que se cumpra, de forma garantida, a participação direta da sociedade nos demais processos que serão executados entre a elaboração até a fiscalização do Plano diretor. É um processo de divisão de poder entre os entes públicos e a sociedade, ocasionando um equilíbrio entre as duas esferas (Estado e Sociedade).

A gestão urbana é um processo que visa nortear e monitorar, de forma permanente e democrática, o desenvolvimento urbano do Município de Belém, em conformidade com as determinações desta Lei, da Lei Orgânica do Município, do Estatuto da Cidade e dos demais instrumentos de política urbana e de planejamento municipal. A gestão urbana deve ser desenvolvida em consonância com as prerrogativas da democracia representativa e participativa, envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo, bem como as organizações da sociedade, buscando construir, por meio de um processo de negociação e corresponsabilidade, um pacto para a política urbana do Município de Belém (Lei 8.655/2008, Art. 192).

O PD designa que o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SIPLAG) compreende os canais de participação da sociedade na formulação de estratégias e gestão municipal da política urbana, tendo como responsabilidades: garantir a eficácia, eficiência e efetividade da gestão e a melhoria das condições de vida dos munícipes; garantir mecanismos de monitoramento e gestão do Plano Diretor, na formulação e aprovação dos programas e projetos para a sua implementação e na indicação das necessidades de detalhamento, atualização e revisão do mesmo, preservando a sua permanente e continuada atualização e a sua dinâmica (Lei 8.655/2008, Art. 194).

Mediante o exposto, o Art. 199 da referida Lei trata das atribuições do CDU, que são: analisar, debater, deliberar e participar dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Município de Belém, da lei de uso e ocupação do solo e outras regulações urbanísticas; apreciar e deliberar sobre as propostas de detalhamento, leis e demais instrumentos de implementação do Plano Diretor; acompanhar e avaliar a elaboração e execução das operações urbanas, a aplicação dos instrumentos urbanísticos, os consórcios públicos e privados, os planos e projetos de intervenção urbana em habitabilidade e infraestrutura; apreciar as propostas do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), quanto aos recursos consignados para a execução das estratégias estabelecidas neste Plano Diretor; acompanhar a execução financeiro-orçamentária municipal; acompanhar os resultados de monitoramento da evolução urbana e avaliar os impactos do Plano Diretor; sugerir ajustes e mudanças nas estratégias e prioridades do Plano Diretor; solicitar a promoção de conferências e assembleias territoriais sobre assuntos de interesse público; solicitar informações aos órgãos do Poder Público Municipal e convidar autoridades administrativas para prestar informações e esclarecimentos nas sessões de controle, acompanhamento e avaliação da gestão deste Plano Diretor. Até o momento, abordamos as teorias contidas no Plano Diretor de Belém. Na prática, será que foram ou serão aplicadas?

O plano diretor de 2008 precisava entrar em processo de revisão para o cumprimento legal da legislação vigente, então, pode-se afirmar que o processo de revisão do Plano Diretor de Belém teve início com a promulgação da Lei Municipal n. 9.313, de 31 de julho de 2017, que regulamentou o artigo 199 da Lei Municipal nº. 8.655, de 30 de junho de 2008, que é o plano diretor atualmente vigente em Belém. O referido estudo define as atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CDU. Até então, passados 24 anos desde a idealização de um Conselho com a participação da sociedade, ainda não havia sido regulamentado.

De composição paritária, sendo nove assentos para o poder público e nove assentos para os segmentos da sociedade civil organizada, restava então a realização do processo eleitoral para seleção dos membros da sociedade civil. Em 19 de junho de 2018, o Decreto Municipal n. 91.461 foi responsável pela instituição da comissão eleitoral, que a partir de então conduziria o processo de eleição dos membros da sociedade civil que comporiam o CDU. O edital com a convocação para eleição do CDU foi publicado no dia 10 de julho de 2018, abrindo prazo para inscrições das

representações da sociedade civil organizada, para o preenchimento das nove vagas (Corrêa e Sobrinho, 2020).

Corrêa e Sobrinho (2020) relatam que, após provocação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Pará, por meio da sua Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano, o Ministério Público do Estado do Pará expediu a Recomendação n. 004/2018 - MP - 3º PJ/MA/PC/HU, no sentido de abrir “novo prazo para impugnação e participação da sociedade, em razão de ter sido publicado no mês de férias, com período de no mínimo 30 dias, garantindo a divulgação ampla”, e que fosse realizada nova reunião de trabalho para debate da minuta do edital, e, especialmente, para reformulação de itens polêmicos contidos no edital. Tais itens limitavam a participação da sociedade civil na eleição. A exigência de apresentação de documentação incompatível com a natureza informal de alguns movimentos sociais limitaria a participação social. Além disso, segundo o edital, caso nenhuma candidatura fosse deferida pela comissão organizadora, o próprio Poder Executivo Municipal poderia fazer a indicação de outra associação para a categoria “Movimentos Sociais e Populares”.

Corrêa e Sobrinho (2020) ressaltam que o outro ponto levantado pelo MPPA foi o de o Edital ter sido lançado durante o mês de julho, no qual historicamente a cidade se esvazia dado o período de férias escolares, o que trouxe menor divulgação do importante momento que a cidade de Belém estava passando de definição de seu planejamento urbano. Novamente se repetiu o que ocorreu nas audiências públicas do processo de revisão do PD/93. Em 3 de agosto de 2018, a Comissão Eleitoral resolveu considerar e adotar as recomendações do MPPA, publicando a Retificação do Edital da Eleição (CE/CDU, 2018), remarcando sua data para os dias 17 e 18 de outubro de 2018. Após a apuração da votação, seu resultado foi homologado no dia 22 de outubro de 2018, tendo seus membros sido nomeados através do Decreto Municipal n. 92.379, de 12 de novembro de 2018.

A primeira reunião do CDU ocorreu no dia 4 de dezembro de 2018 e desde então ocorreram quatro reuniões ordinárias e nove reuniões extraordinárias. A média de participação da sociedade foi de 175 pessoas, mas por se tratar de decisões importantes, novamente vemos a baixa participação. O propósito dessas reuniões, inicialmente, era definir o cronograma, a estratégia e a metodologia utilizada na revisão do plano diretor. A apresentação da metodologia a ser utilizada na revisão do plano diretor ocorreu na

reunião ordinária de 6 de agosto de 2019. O processo de revisão do Plano Diretor, bem como seu site, foi oficialmente lançado no dia 27 de junho de 2019, em reunião pública no auditório da Universidade da Amazônia.

Nesse momento, houve a apresentação de palestras e depois a exposição, por parte da coordenação da Equipe Técnica, das seis etapas do processo, quais sejam: (1) fase preparatória (instalação do CDU, da Equipe Técnica e das Comissões Temáticas; (2) estudos e pesquisas; (3) estudos e avaliação do plano diretor; (4) aprovação das proposições; (5) elaboração do projeto de lei; (6) encaminhamento para a Câmara Municipal de Belém, porém a sociedade civil teve o papel de meros ouvintes disfarçados de participação popular (Corrêa e Sobrinho, 2020).

A participação popular é um princípio que tem o propósito de orientar as ações da gestão pública e a participação da sociedade civil no processo decisório e nos planejamentos no que se referir às políticas públicas, em especial as urbanas, sendo que é uma determinação constitucional, e que ambas então intrinsecamente vinculadas à estrutura da autonomia administrativa do município no Estado. A segunda doutrina de José Afonso da Silva, “a organização administrativa no Estado Federal é complexa, porque a função administrativa é institucionalmente imputada a diversas entidades governamentais autônomas”. Então, entende-se que a autonomia é a regência do sistema de governança, que se forma em decorrência de várias administrações públicas vinculadas a um poder político próprio que deve agir orientado por princípios prescritos em textos constitucionais (Silva, 2007, p.330).

O princípio da participação popular na administração pública do Pará se equipara aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, destinados a orientar as ações dos gestores na prática de atos administrativos e no exercício da “boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo” (Silva, 2007, p. 335). O não cumprimento de sua orientação gera inconstitucionalidades na gestão pública.

Autores como Lefèbvre (1991) afirmam a impossibilidade de um planejamento ser democrático e igualitário, tendo em vista ser competência do Estado e este, por sua vez, ser a expressão das classes dominantes; apesar disso, deve-se reconhecer os avanços em relação à reforma urbana desde o fim do Regime Militar.

Conforme Villaça (2005), pode-se entender a "Participação Popular" como o conjunto de pressões que "a população" exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo. Numa concepção mais restrita, se tem identificado essa participação no Brasil com a participação da "população" em debates públicos oficiais, convocados tanto pelo Legislativo como pelo Executivo.

O Estatuto da Cidade transfere para os planos diretores municipais a responsabilidade da efetivação da reforma urbana por meio da função social, o que segundo Souza (2013, p. 161) representa um:

esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional e uma derrota estratégica para o movimento. Segundo ele, "a importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como um fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada [...] (Souza, 2013, p.161).

Villaça (2005) apresenta quatro grandes ilusões no que se refere ao planejamento: a do plano de obras, do zoneamento, da participação e, por fim, a do próprio Plano Diretor. Segundo o autor, o Plano Diretor é uma ideologia da classe dominante, um instrumento político que visa garantir a manutenção hegemônica dos grupos que detêm o poder econômico. Embora o Estatuto da Cidade tenha alcançado determinados avanços sobre a função social da propriedade, os instrumentos são voltados, especificamente, para penalidades aos proprietários que detêm terrenos ociosos; em contrapartida, o avanço democrático em relação ao processo participativo foi muito pequeno. O abismo entre discurso e prática é a principal evidência da "ilusão" do plano, pois é uma verdade socialmente aceita que esconde os reais interesses dos grupos que governam a cidade (ideologia). No final das contas, as propostas do plano não atendem a maioria da população e nem orientam o futuro da cidade, tentando esconder os reais problemas urbanos.

A este respeito, Villaça (2005) relata que não existe "a população", o que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou, seja dos planos diretores, seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria. Até agora, foram essas classes as grandes ausentes. Portanto, quando se fala em Plano Diretor Participativo como sendo uma novidade e se referindo aos planos diretores do

presente, essa ênfase na "participação" só pode ser referir à maioria dominada, já que a minoria dominante sempre participou, embora raramente de forma ostensiva.

Segundo Souza (2013), existem grandes desafios a serem vencidos e paradigmas a serem quebrados a fim de se alcançar um planejamento e uma gestão democrática da cidade. Há diversos discursos para justificar os problemas urbanos: seja a “falta de planejamento”, fatores políticos, limitações técnicas, questões culturais, as instituições etc.

Continua Souza (2013) que os obstáculos à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e à participação popular nos processos de planejamento e gestão podem ser definidos da seguinte forma:

**Imediatismo:** a falta de visão do futuro prejudica a elaboração dos planos, somado a um problema cultural brasileiro de valorização da “improvisação criativa”. Segundo o autor, a "falta de visão e pelo comportamento de rapina das elites, o que é o típico de países periféricos e semiperiféricos” (Souza, 2013).

**Conservadorismo das elites:** na maioria dos municípios brasileiros, existe uma elite hegemônica que influencia diretamente na elaboração de leis que as tragam vantagens e buscam garantir que as demais não sejam executadas (Souza, 2013).

**Ausência de quadros técnicos qualificados:** quando não há corpo técnico suficientemente qualificado, busca-se encomendar planos de escritórios privados que usualmente vivem numa realidade diferente daquele local. Como consequência, são gerados diagnósticos superficiais e sem o envolvimento da sociedade civil local (Souza, 2013).

**A ação dos lobbies e grupos de pressão de setores da elite local:** normalmente representados pelos empresários do setor de transporte e construção civil, que costumam bancar as campanhas políticas de prefeitos e vereadores a fim de que seus interesses pessoais sejam garantidos (Souza, 2013).

**A frequente ausência de continuidade entre administrações:** um dos grandes problemas dos municípios brasileiros: mandatos de quatro ou oito anos de um determinado prefeito que não dá continuidade aos projetos de seu antecessor; além das questões partidárias presentes dentro das secretarias que atrapalham a execução dos planos (Souza, 2013).

As **dificuldades econômico-financeiras com que se debate a maioria dos municípios brasileiros**: essa é uma grande dificuldade dos municípios menores, que além de não terem, pessoal qualificado, dificilmente possuem cadastros atualizados, prejudicando o recolhimento dos impostos, e enfrentam graves escândalos de corrupção. Muitos municípios possuem dívidas com a União, não conseguem captar recursos devido às dificuldades técnicas e acabam tendo seus orçamentos comprometidos com a folha de pagamento de funcionários (Souza, 2013).

Villaça (2005) complementa que a "Participação Popular" conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor Participativo – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses.

É evidente que num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil. Essa a principal razão da "Ilusão da Participação Popular". Assim, os debates públicos seriam apenas a ponta de um iceberg, ou seja, aquilo que não aparece é muito maior do que a parte que aparece.

Villaça (2005) completa que houve uma enorme quantidade de debates sobre o Plano Diretor Estratégico e seu subsequente detalhamento. Provavelmente nenhuma Lei foi tão debatida, isso, entretanto, pode dar – e tem dado – a ilusória impressão de que eles tiveram amplo caráter democrático. Desde já, cabe esclarecer que esta falta de democracia nos debates não se deveu ao fato – incontestável – de que delas participou uma minoria da população. O fato de haver, em questões envolvendo debates e decisões públicas, uma chamada “maioria silenciosa” e uma chamada “minoridade atuante” tem sido frequentemente utilizado por força reacionária, para desqualificar e desmerecer decisões de uma coletividade ou a participação popular.

Maricato (2001) confirma a distância que existe entre o discurso e a prática, dificultando a atividade de planejamento e gestão, que deveriam andar juntas, mas por conta desses problemas acabam sendo vistas de maneira dissociada. Segundo a autora,

os poderes econômico e político influenciam sobre quando e como a lei se aplica; assim, quem possui patrimônios, tem direitos. O que se acaba de ler é a lei de mercado precedendo a lei/norma jurídica, e aplicada de forma arbitrária.

Explica Maricato (2001) que, embora as conquistas legais mereçam destaque, nunca serão suficientes para garantir a justiça social, pois tudo depende dos interesses em jogo. O que ocorre na verdade é uma mistificação dos instrumentos jurídicos, já que muito mais difícil do que aprovar a lei no Congresso Nacional (que já é um desafio) é aplicá-las depois, em nível municipal.

O maior problema não é a ausência de aparato legal ou a falta de instrumentos e leis, assim como o maior problema dos planos não é técnico, a questão é que a cidade é, e sempre foi, o lugar de disputa de interesses, onde o mais forte vence. Segundo Maricato (2001), deve-se “[...] mudar o rumo socialmente excludente e antidemocrático que orientou o crescimento das cidades no Brasil”, pois “durante a ditadura militar essa postura não surpreenderia. Hoje ela não é cabível” (Maricato, 2001, p. 123).

## CONSIDERAÇÕES

A pesquisa buscou analisar dois pontos cruciais que influenciam o processo de prosperidade ou fracasso do município de Belém. Em primeiro, se houve realmente a participação da sociedade em todo o processo do Plano Diretor conforme as exigências legais, ou simplesmente o ente público utilizou de estratégias políticas para atender às formalidades legais em que consiste a participação da sociedade na elaboração e implantação do instrumento público, com finalidade de abster-se de crime de responsabilidade na gestão pública. No mesmo sentido, buscou-se observar a relação entre sociedade e o Estado, em específico no município de Belém, como se relacionam e o grau de liberdade que a sociedade belenense se encontra no que pautam as políticas públicas, fiscalização e tomada de decisões influenciadoras para o crescimento ou decréscimo do município.

A fundação e colonização de Belém, em meados do século XVII, foi marcada por políticas extrativistas, em que a exploração dos recursos naturais predominou por todo o ciclo, pois as políticas implantadas sempre foram pensadas nos interesses da coroa de Portugal e de pequenos grupos. Os colonos aqui assentados vinham com objetivo do enriquecimento rápido e fácil, criando assim o não sentimento de pertença; até os dias atuais sofremos os reflexos negativos de tal comportamento cultural. É bom relatar que o escravismo e a exploração da mão de obra primitiva também foram fatores importantes que contribuíram para gerar este comportamento cultural na sociedade de Belém. Assim, em dias atuais, a falta de pertença faz com que a participação social nas ações públicas seja bastante frágil.

A participação da sociedade é um ganho indiscutível para os cidadãos. Com isso, a sociedade passa a fazer parte diretamente dos planejamentos, implantações, fiscalizações e tomadas de decisões em políticas públicas com caráter coletivo, conforme asseguram as legislações sancionadas, porém é preciso compreender se este direito da sociedade é mera legislação ou realmente é um direito vivido pelos cidadãos, em especial no município de Belém.

Faz-se necessário observar que, para a sociedade fazer parte deste direito adquirido, é imprescindível que esteja em comum nível de relacionamento com o Estado, em que a liberdade se torna realmente uma realidade, e que, a violência é controlada, mas para que isso aconteça, o Estado e a sociedade precisam caminhar

paralelamente em uma espécie de corredor estreito e dividam o poder sem sobrepor um ao outro, viver uma harmonia de poder e colaborar-se.

Na sociedade belenense, em sua trajetória histórica alcançando até os dias atuais, nitidamente observamos as privações da liberdade política quanto à liberdade civil. Conforme a teoria pesquisada, tais privações influenciaram diretamente na economia municipal e políticas públicas, mesmo não tendo a privação econômica ou um desastre econômico, porém, os interesses municipais são fechados em grupos seletivos em vez de democráticos, uma vez que a sociedade é privada de obter uma melhor qualidade de vida, sendo negada a oportunidade de participar nas decisões cruciais referentes aos assuntos públicos, conforme designa a Legislação. Vemos então uma população frágil e sem expressão, conformada com o que lhe é oferecido pelo governo.

A falta da liberdade política gerou na sociedade belenense, em sua grande maioria, o analfabetismo político, uma sociedade fraca no diálogo político, que possui o direito de eleger seus governantes com base em princípios determinantes para a sociedade, porém são facilmente manipulados em sua escolha, trocando seu voto de decisão por pequenas necessidades pessoais e básicas. O interesse privado prevalece, influenciando na vida pública futura, principalmente nas políticas públicas e participação da sociedade, refletindo negativamente no crescimento do município, afetando diretamente nas oportunidades econômicas e sociais.

Uma vez utilizada a base de troca nas decisões de eleger o governante, sociedade e governante estabelecem uma relação distanciada, em que a sociedade passa a ser simplesmente o capital político e instrumento para cumprir as diretrizes exigidas em lei, tornando-se, assim, um objeto figurativo nas mãos do Estado, com isso, a participação social é mera figuração, servindo para, simplesmente, atender às exigências legais e evitando os crimes de improbidade administrativa.

Conforme a teoria de Amartya Sen em análise ao estudo, a falta da integração da liberdade acrescida da participação política e social nas tomadas de decisões públicas de forma coletiva, interferem nas políticas que proporcionarão melhor qualidade de vida à sociedade, contribuindo negativamente ao crescimento econômico, sem que se deixe de lado o mecanismo de mercado ou o considere como um derivativo, uma vez que a liberdade assegura direitos que atendam às necessidades específicas que gerará efeitos cada vez mais eficaz para o desenvolvimento regional. Com isso, vemos uma Belém subdesenvolvida e políticas públicas ineficazes, com baixa qualidade de vida,

necessidades básicas, como saúde, saneamento, educação, emprego e renda, tecnologia e inovação, com estruturas mínimas oferecidas à população, violência relevante, principalmente nas áreas periféricas, situações visíveis de uma sociedade sem liberdade.

Em paralelo à teoria abordada por Acemoglu e Robinson, observamos que em Belém a interação entre Estado e sociedade está muito distante de um relacionamento equilibrado, o que justifica é a falta de interesse do Estado em compartilhar poderes com a sociedade local, e também a falta de comprometimento da sociedade em lutar pelos direitos adquiridos, assim como renunciar o interesse pessoal e local para se viver um interesse coletivo.

Estado e sociedade vivem o isolamento em que um tem medo de dividir poder e o outro de lidar com o poder. Observa-se que há um receio dos perigos que o poder pode ocasionar, resultando em uma avalanche de problemas e conflitos entre a sociedade e os responsáveis políticos e as elites. A desorganização destes entes fragiliza e afeta as políticas públicas, e até mesmo os fatores econômicos do município.

Vemos o cidadão de forma limitada e figurada em seus processos, principalmente nas políticas públicas, buscando transparecer uma ação de participação social, e a população continua com restrição de liberdade que ocasiona a incapacidade de fiscalizar o Poder Público de Belém. Com isso, não consegue criar um corredor estreito entre a sociedade e o governo, ocasionando um desequilíbrio de poder entre os entes sociais e governamentais.

O governo e as elites municipais usam de várias ferramentas para evitar o efeito de mobilização dos opositores, paralisando-os; com isso, continuam a construção de um governo conforme os planos e interesses privados. Diante dessa situação, é nítida a percepção que o governo de Belém exerce uma identidade de um Leviatã de papel, que possui aparência de governo, exerce algum poder, mas vazio, incoerente e desorganizado, com domínio limitado. Está quase totalmente ausente quando, em vez deveria governar, cede um espaço paralelo para as elites políticas administrarem a cidade, adquirindo enriquecimento e controle político.

Em paralelo, temos uma sociedade fragmentada focada em questões localizadas e de interesses particulares, sem mobilização e articulação; é uma sociedade relativamente fraca e conformada, não consegue exercer o papel de fiscalizadora. Em resumo, o Governo de Belém finge governar e a sociedade finge em ser sociedade e se

sujeita a viver pacificamente o caos do não governo, vivendo o conformismo diante das políticas apresentadas.

Por se equiparar a um Leviatã de papel, o governo não consegue construir, implantar e executar políticas públicas de forma eficaz, é conduzido a fazer jogo duplo com a sociedade belenense. Figuradamente, não reprime seus cidadãos, porém, através das políticas assistencialistas e burocráticas ineficazes, os priva de seus direitos básicos, pois é incapaz de criar ou incentivar a liberdade, agrava a prisão de normas e não atende aos anseios e necessidades da sociedade, precarizando os serviços públicos. Além disso, esse governo manipula e torna a sociedade fragmentada, focada em questões locais e pontuais, desarticulada e fraca. Com isso, a participação da sociedade é completamente manipulada, tornando-se simplesmente um instrumento de cumprimento de lei nas mãos dos governantes.

Diante do exposto, a pesquisa buscou analisar o processo de planejamento e implantação do Plano Diretor do município de Belém. Alguns pontos relevantes que foram abordados na pesquisa nos levaram a pensar que a participação da sociedade foi apenas para que se cumprisse a legislação vigente, mesmo diante das assembleias populares e comissões formadas. Gomes, Sá e Cruz (2007) destacam que o Plano Diretor de Belém do ano de 1993 foi reconhecido pela imprensa e por organizações governamentais e não governamentais como um dos maiores avanços do país, em grande parte pelo tratamento da democratização da gestão urbana.

O resultado final do Plano Diretor de Belém de 1993 foi bem sucedido com relevantes elogios e reconhecimentos, porém, na essência de todo o processo de elaboração e implantação, vimos inúmeras manipulações e estratégias no quesito participação da sociedade. Mesmo sabendo que o Plano Diretor é gerado a partir do diagnóstico da realidade local e que a peça de relevante importância em todo o processo é a participação da sociedade civil, o ente público utilizou algumas estratégias para que houvesse a participação mínima de representantes civis, escolhidos por afinidades políticas e divulgação restrita, dificultando o alcance ao conhecimento da população em massa. Assim, audiências públicas foram atendidas segundo a legislação, porém com baixa representatividade da sociedade, reflexo da manipulação por parte do Estado. Além disso, comissões foram elaboradas com relevância técnica e baixa participação popular. A sociedade serviu de mera ouvinte, como vimos no processo de revisão do Plano Diretor, no lançamento oficial no dia 27 de junho de 2019.

A pesquisa nos indica que a fase preparatória do Plano diretor de Belém cumpriu, em parte, os critérios exigidos por lei, montou o núcleo gestor, formado pela equipe técnica e cidadãos. Em suma, o que se refere aos cidadãos participantes, ocorreu a fragilidade de indicação, fragilidade esta que pontua a participação de cidadãos por afinidade política e interesses locais, que imputou, de forma singela e significativa, o interesse coletivo, fragilizando assim a participação da sociedade neste primeiro processo.

Houve a participação de 399 entidades no debate para colher propostas e sugestões para integrar no anteprojeto do Plano diretor de Belém. Após a realização do texto do anteprojeto, não houve a apresentação e discussão coletiva para finalizar a proposta, etapa esta suprimida. Com isso, o projeto foi diretamente para a Câmara Municipal de Belém (CMB). Mediante a essa situação e a determinadas pressões populares, a CMB realiza oito audiências públicas com pouca participação popular, culminando num seminário final sobre o anteprojeto do Plano Diretor de Belém, mascarando a participação da sociedade e concluindo assim o projeto definitivamente.

Em continuidade ao processo, teve a fase de leitura da realidade do município. Nesta fase, o que prevaleceu foi a visão técnica e estudos realizados e analisados de forma global, com pouquíssima participação popular. Assim, foram obedecidas as normas Constitucionais, assim como a legislação vigente, mas a prática foi deficiente. Houve ajuste no enquadramento da legislação urbanística do município de Belém, porém é nítido observar que a tendência do favorecimento a pequenos grupos é um dos focos centrais, pois prioriza a urbanização para o setor imobiliário e demais interesses elitistas.

Mesmo diante de uma realidade de cumprimento legal, o PDU 93 teve o modelo base da CF88, sendo o instrumento básico para as políticas públicas de desenvolvimento e melhoria da condição de vida da população, mas vemos que tudo isso não passa de uma tese, pois a realidade das periferias de Belém é uma perfeita utopia no que se refere ao PD, pois a precariedade é extrema e a população é privada das necessidades básicas.

O favorecimento ao setor imobiliário é perceptível quando observamos a preocupação com o zoneamento de Belém, que seria para visar a políticas de desenvolvimento da cidade, assegurando a função social e democratizando o acesso aos bens, serviços e qualidade ambiental para todo o cidadão, mas o que vemos é um instrumento sendo formado que pode ser modificado conforme o interesse do setor ou

de um grupo elitista. A impressão que dá é que o PDU93 focou relevantemente no zoneamento, para que possibilite futuros projetos de leis específicos para a ampliação de determinados instrumentos.

A fase decisiva para o bom direcionamento do Plano diretor foi a que mais se manipulou, que é a fase de formulação e pactuação das propostas, como vimos anteriormente, em que o texto foi diretamente para a CMB para aprovação sem que o cidadão participasse diretamente do fechamento das propostas. Mediante alguns conflitos, o texto é apresentado através de um seminário programado e explicativo, que foi concluído pelos técnicos e demais responsáveis, em que a população teve o papel de meros ouvintes, ficando somente em papel os instrumentos de participação popular na implantação, monitoramento, gestão e revisão do plano diretor.

Segundo Pinheiro (2010), para que a gestão democrática ocorra de forma efetiva, nas políticas públicas são necessárias algumas condições, como a intenção do Poder Público de compartilhar com a sociedade civil o poder que possui, mediante adoção de uma administração pública eficiente, transparente e flexível. Também se faz necessário estabelecer meios de participação popular, através dos quais a comunidade possa se manifestar permanentemente, sem a ingerência da Administração Municipal. As regras limitadoras do processo participativo devem ser claras e de fácil assimilação popular e, acima de tudo, a equipe coordenadora do projeto deve assegurar a participação de todos, oportunizando a exposição dos diferentes interesses envolvidos. A população deve ser capacitada a esse processo de participação, o que é possível através da promoção da mudança cultural nas comunidades, mediante ampliação das ferramentas de diálogo e da utilização de diferentes linguagens.

Outrossim, todas as questões referentes à realidade urbana, trazidas à população, devem ser veiculadas em linguagem acessível e objetiva, possibilitando assim o debate e a tomada de decisões sobre os assuntos pautados. Mas o que vemos é que essa realidade ficou distante quando se tratou das decisões e conclusão do plano diretor de Belém, pois vimos que a população também contribuiu para tal fato, uma vez que a falta de interesse e o sentimento de pertença pelo município conduziu a este lastro de falhas, em que o ente público se oportuniza para conduzir sua gestão de forma unilateral com caráter coletivo.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Plano diretor de Belém passou pelo processo de revisão. Foram aproximadamente dez anos sem atualização, somente em

2003 iniciou e sua conclusão ocorreu em 2008; foram cinco anos de avaliação, resultando na promulgação da Lei 8655/2008. O que se esperava era que as deficiências anteriores fossem relevantemente corrigidas através de uma real participação da sociedade, visando políticas públicas eficientes, que atendessem às reais necessidades da população de Belém, principalmente das periferias, nova quimera para o belenense. O que vemos é uma bagagem de índices urbanos favorecendo ainda mais a expansão do mercado imobiliário, e é perceptível que o plano 2008 não integrava políticas públicas setoriais com diretrizes de ordenamento territorial, ficando clara a preocupação de criar um novo zoneamento de usos do solo, juntamente com uma nova organização do sistema viário para atender aos interesses do referido setor.

No processo de revisão, foi elaborado o núcleo gestor (NG), em que houve a representação civil no total de 12 assentos não-paritário; dentre esses 12, havia três cadeiras que estavam divididas entre as comunidades de base e as eclesiais, número insignificante para se tratar de uma revisão do plano diretor democrático. O processo de revisão se deu em duas fases e novamente vemos as estratégias que limitaram a participação democrática. Na primeira fase, que se tratava da definição da realização do estudo, diagnóstico e seminários, a equipe técnica, com maestria, apropriou-se da função, priorizando o que seria conveniente para os interesses locais e focais.

Concluimos essa situação ao analisarmos a segunda fase, na qual as audiências públicas ocorreram, propositalmente, nas datas de 20, 25 e 27 de julho de 2006, período de férias escolares em Belém, em que há um grande número de pessoas ausentes do município. Reflexo da estratégia foi a participação limitada de pessoas que, em média, ficou de 126 participantes, influenciando nas ações participativas de tomadas de decisões. Após esse processo, ainda houve mais oito audiências públicas; a última ocorreu dia 6 de outubro, e novamente a população estava voltada para o Círio de Nazaré, limitando a participação popular em massa.

Na regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CDU), foi estipulada a composição paritária para o poder público e os seguimentos da sociedade civil, em número de nove assentos, pois desde o plano diretor de 1993 não havia sido regulamentado. O processo eleitoral para a seleção dos membros da sociedade foi regulamentado pela lei municipal 91.461/2018, que por sua vez instituiu a comissão eleitoral, que a partir de então conduzia o processo de eleição dos membros da sociedade civil que iria compor o CDU. O edital com a convocação para eleição do

CDU foi publicado estrategicamente no dia 10 de julho de 2018, novamente em período de férias escolares em Belém, esta data abriria o prazo para a inscrição do preenchimento das nove vagas reservadas para a representação da sociedade civil.

No edital, encontraram-se alguns vícios em itens que foram considerados polêmicos que limitavam a participação da sociedade civil na eleição, além disso, se nenhuma candidatura fosse deferida pela comissão organizadora, o próprio Poder Executivo Municipal poderia fazer a indicação de outras associações para ocupar a vaga. Mediante a realidade exposta, a OAB-PA e o MPPA expediram a Recomendação n.º 004/2018, solicitando abrir novo prazo oportunizando a participação civil. Por se tratar de período de férias escolares em Belém, foi solicitada uma nova reunião de trabalho para que ocorresse a revisão dos itens polêmicos referentes à participação democrática. Em atendimento à recomendação, a comissão eleitoral fez a retificação do edital de eleição, remarcando a data para os dias 17 e 18 de outubro de 2018.

Mesmo em atendimento às recomendações, a participação da sociedade continua fixada apenas no papel, protegida em Lei, porém não vivenciada na prática, pois as propostas do plano diretor de Belém não atendem à maioria da população e muito menos orientam o futuro da cidade, na verdade, buscam esconder as reais problemáticas que afetam o município. Em concordância com a tese de Vilaça, vimos que, em todo o processo de elaboração e implantação do plano diretor de Belém, não existiu a participação social, uma vez que a participação da sociedade é constituída pela população. Nesse processo, não existiu a população, o que existiram foram as classes sociais ou setores ou grupos da população reformulada pela classe dominante. Com isso, vemos a participação direta, imponente, da classe dominante em todo o processo do plano diretor e quem nunca participou foram as classes dominadas, ou seja, a população em massa.

Mediante a análise da pesquisa, observa-se que a participação democrática no processo de planejamento e implantação do plano diretor de Belém, sofreu alterações para que se cumprissem as exigências legais impostas pelas leis vigentes, e assim evitasse as sanções de improbidade administrativa e defendesse os interesses privados de pequenos grupos, com isso, favorecendo e fortalecendo o mercado imobiliário. O reflexo da restrita participação democrática favorece a ineficiência das políticas públicas, em que todo e qualquer projeto direcionado à população não alcançará as necessidades reais, pois, sem a presença da sociedade civil, toda elaboração terá a visão

técnica elevada e a visão comum restrita, haverá gastos elevados com mínimo resultado, favorecendo a corrupção, uma vez que não há a presença da população no monitoramento e controle.

É importante reconhecer que houve muitos debates, reuniões e audiências públicas para se discutir a respeito do plano diretor de Belém, nenhum outro projeto foi tão questionado. Tal fato nos leva à impressão que ocorreu uma participação da sociedade consistente; na realidade, é uma simples impressão, pura ilusão. Como no relato anterior, houve a classe dominante completamente atuante e a classe dominada, que é a maioria silenciada e conformada pelas ações assim impostas, desqualificando completamente a participação social.

Há a necessidade de um despertar por parte da sociedade civil, para uma mudança de chave e cultura. É preciso lutar pela real liberdade, em que a população passará a ter qualidade de vida e abstenção da violência; é preciso assumir o protagonismo assim concedido através das legislações, concedendo o direito real para a participação democrática. Esse é um caminho muito difícil de se trilhar, mas é necessário dar os primeiros passos, buscar sair do leviatã de papel para viver um leviatã algemado. Assim, Estado e sociedade caminhando paralelo sem um sobrepor o outro.

O problema não está somente nos governantes que se negam a dividir o poder com a sociedade, e sim a sociedade começar a se articular politicamente em busca de uma conscientização coletiva para a verdadeira vivência na participação democrática, é elaborar trabalhos de base nas escolas, universidades e comunidades de bairro, é a abstenção do interesse local para que o coletivo prevaleça, e somente com esses primeiros passos a sociedade de Belém caminhará para o desenvolvimento social, buscando alcançar da mesma forma o econômico, para que todos se tornem iguais perante o poder público e saiam da ilusão de uma liberdade forjada, cheios de necessidades, em que as políticas públicas não alcançam, só precisamos sair do conformismo e infundir o sentimento de pertença no que realmente é nosso.

Em resumo, será apresentado um anexo, que servirá como instrumento inicial e motivador, para que a sociedade belenense desperte o interesse e melhore a participação em políticas públicas; será uma Plataforma Digital de Participação Cidadã denominada de “ParticipaBelém”.

## ANEXO ÚNICO

### Plataforma ParticipaBelém

A plataforma tem como objetivo facilitar e incentivar a interação entre a sociedade civil e o poder público nas políticas públicas e questões urbanas. É um produto técnico, resultado da pesquisa realizada, que tem como proposta desenvolver uma plataforma digital pública que amplie os mecanismos de participação democrática direta da sociedade civil no processo de gestão urbana do município de Belém, com foco no Plano Diretor, podendo ser ampliada para as demais políticas públicas.

A plataforma terá o formato de um aplicativo, nele serão implantadas todas as ações que se referem a políticas públicas; será um ambiente virtual interativo, acessível e transparente que assegure a efetiva participação da população nas fases de planejamento, revisão, implantação, fiscalização e monitoramento das políticas públicas ou Plano diretor.

O objetivo específico será: facilitar o acesso da população às informações de políticas públicas ou Plano Diretor; promover debates públicos qualificados sobre as diretrizes urbanas; estimular a cultura da participação democrática com base na liberdade substantiva; monitorar e documentar digitalmente as contribuições da sociedade e estimular o controle social e o equilíbrio entre Estado e cidadão. Será um mecanismo de consulta contínua às informações, com frequentes atualizações.

A funcionalidade da plataforma consistirá em: **Consulta Pública Online:** participação cidadã em enquetes e votações vinculadas às propostas do Plano Diretor e políticas públicas; **Mapeamento Colaborativo:** ferramenta de georreferenciamento na qual cidadãos indicam problemas urbanos e propõem soluções; **Sala Virtual de Debates:** fóruns temáticos abertos, com mediação técnica e relatórios periódicos; **Diário da Cidade:** publicações de andamento dos projetos e decisões oficiais sobre o Plano Diretor e políticas públicas; **Canal de Fiscalização Popular:** permite denúncias e acompanhamento de compromissos assumidos pelo poder público; **Fóruns de Discussão:** espaços virtuais nos quais os cidadãos podem discutir propostas, expressar preocupações e sugerir ideias sobre o planejamento urbano e políticas públicas; **Consultas Públicas Interativas:** ferramentas que permitam aos cidadãos participar de enquetes e votações sobre projetos e propostas, garantindo que suas vozes sejam ouvidas; **Calendário de Eventos:** informações sobre audiências públicas, reuniões e eventos relacionados ao planejamento urbano, permitindo que os cidadãos participem

ativamente; **Transparência e Acompanhamento:** a plataforma poderia disponibilizar dados sobre o uso de recursos públicos, andamento de projetos e relatórios de progresso, promovendo a transparência nas ações governamentais; **Educação Cidadã:** módulos de aprendizagem sobre direitos e deveres dos cidadãos, políticas públicas e processos de participação, capacitando a população para uma participação mais efetiva; **Espaço para Propostas:** uma seção em que os usuários podem submeter propostas e projetos que considerem importantes para a melhoria da cidade, criando um canal direto com os responsáveis pela gestão pública; **Colaboração com Organizações Locais:** parcerias com ONGs e movimentos sociais para promover eventos e campanhas que estimulem a participação e o engajamento comunitário; **Feedback e Respostas:** mecanismos que permitam ao governo responder publicamente às sugestões e preocupações levantadas pelos cidadãos, promovendo um diálogo contínuo.

Essa plataforma poderia ser acessível via dispositivos móveis e web, garantindo que um maior número de cidadãos, incluindo aqueles em áreas periféricas, tenha acesso e oportunidades para participar ativamente nas decisões que afetam suas vidas.

Como resultados esperados, citam-se: ampliação da participação direta e democrática na política urbana; redução da assimetria de informações entre governo e sociedade; fortalecimento dos instrumentos de controle social e accountability; estímulo à cultura cidadã e à liberdade substantiva no planejamento urbano. A Plataforma ParticipaBelém representa a aplicação prática dos conceitos abordados na dissertação, materializando os princípios constitucionais de gestão democrática e os fundamentos da liberdade como motor do desenvolvimento urbano sustentável. Este produto reforça o compromisso com a efetivação da cidadania ativa e o aprimoramento das políticas públicas locais.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty**. London: Penguin Books, 2020.

AZEVEDO, Neide Suely Cunha de. **Plano diretor de Belém e participação popular**. 1997. Monografia (Especialização em Política Científica e Tecnológica para a Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1997. p. 41.

BELÉM. **Lei nº 7603/93**. Primeiro Plano Diretor Urbano Município de Belém. Disponível em: <https://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/585164/lei-7603-93>. Acesso em: 07/02/2024.

BELÉM. **Audiência Pública DAICO**. 2006b. Disponível em: [http://belem.pa.gov.br/planodiretor/Audiencia\\_territorialdaico/Sistematizacao/sistematizacaodaico.pdf](http://belem.pa.gov.br/planodiretor/Audiencia_territorialdaico/Sistematizacao/sistematizacaodaico.pdf). Acesso em: 02 fev. 2024.

BELÉM. **Processo de Revisão**. 2006a. Disponível em: <http://belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/procevisao.php>. Acesso em: 02 fev. 2024.

BOEIRA, Sérgio Luís; BOGO DOS SANTOS, Adriana Clara; SANTOS, Alini Giseli dos. Estatuto da cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 695-712, maio/junho. 2009.

BOEIRA, Sérgio Luís; BOGO DOS SANTOS, Adriana Clara; SANTOS, Alini Giseli dos. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 695-712, maio/jun. 2009.

BOTREL, K. O Plano Diretor, a Constituição e o Estatuto da Cidade. In: AGRELLI, V. M.; SILVA, B. C. **Direito Urbanístico e Ambiental, Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

BRASIL. **Emenda Popular n. PE 63 de 1987**. Disponível em: [camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf](http://camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf). Acesso em: 07/02/2024, p. 61.

BRASIL. **Lei Federal nº. 10.257/2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: [www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 03/02/2024.

BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 6.ed. rev. e atual. Leme: J.H. Mizuno, 2006.

BÜNECKER, Simoni Dickel: *Análise do Plano Diretor Participativo do Município de Teutônio/RS*. UFRS, Escola de Administração. Novo Hamburgo, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3.ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTELLS, M.; MOLLENKOPF, J. **Dual city. Restructuring New York**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1992.

CHAVES, Túlio Augusto Pinho de Vasconcelos. **O Plano de Urbanização de Belém: cidade e Urbanismo na década de 1940**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2016 (Tese de Doutorado). Disponível em: < <http://repositorio.ufpa.br>.> . Acessado em: 25 fev. 2023.

CORRÊA, Eduardo de Moraes e SOBRINHO, Mário Vasconcellos. **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE CIDADES**, elaboração e revisão dos planos diretores do município de Belém, Pará, Brasil. Artigo. 2020. Disponível em: [Participação Social na Gestão de Cidades: elaboração e revisão dos Planos Diretores do município de Belém, Pará, Brasil | P2P E INOVAÇÃO \(ibict.br\)](#). Acessado em: 8 jan. 2024.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; MACHADO, Luiz Alberto de Souza Aranha. **Reflexões sobre Cultura e Desenvolvimento: Celso Furtado, Douglass North e Amartya Sen**. Cadernos CEPEC, Vol. 09, Nº 01. Belém: Junho de 2020.

CRUZ, Ernesto. **As edificações de Belém (1783-1911)**. Belém: Conselho Estadual de Cultura, 1971.

CRUZ, Ernesto. **História de Belém**. Coleção Amazônia, Série José Verissimo. Vol.1 Belém. UFPA. 1973.

CRUZ, Ernesto. **História de Belém**. Coleção Amazônia, Série José Verissimo. Vol.2 Belém. UFPA. 1973.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; SÁ, Maria Elvira Rocha de; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Planos Diretores no Brasil: notas sobre Rio de Janeiro e Belém. In: COCCO, Giuseppe et al. **Gestão local e políticas públicas na Amazônia**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007. p. 137.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. 2005. Disponível em: <http://revista.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 10 fev. 2024.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, v. 2, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997, p. 199.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, José Júlio; COSTA, Silvana Lima. **Análise comparativa das leis urbanas municipais quanto à regulação da verticalização em Belém**. III ENANPARQ. 2014. Disponível em: <https://anparq.org.br/htm/artigos>. Acessado em: jul. 2023.

MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

NAKANO, A. K.; COMARÚ, F. A. São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. **Planos Diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Pólis, 2009. p. 113-130.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Janete Marília Gentil Coimbra de. **Produção e Apropriação do Espaço Urbano: A Verticalização em Belém-PA**. Tese (doutorado), Universidade de São Paulo, 1992.

PARÁ. Constituição Estadual do Pará/1989. Disponível em: [www.bancodeleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/PA/CE/CE11989.pdf](http://www.bancodeleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/PA/CE/CE11989.pdf). Acessado em: 03 fev. 2024.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARGES, Maria de Nazaré. *Um outro olhar sobre a Paris dos Trópicos*. (org) SOLER, Maria Angélica.; MATOS, Maria Izilda. **A cidade em debate**. São Paulo: Olho d'água, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. in: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (editoras). **Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago: Habitat International Coalition (HIC), 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 3.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VALLA, V. V. e STOTZ, E. N. Participação popular e saúde. Série Saúde e Educação. Petrópolis: Centro de Defesa de Direitos Humanos; Rio de Janeiro: Centro de Estudos e Pesquisas da Leopoldina. 1989, 6 p.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. p. 237-247.