



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ST1 - Gestão social e controle social de territórios

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR E O ESTUDO DE IMPACTO NA SEGURANÇA PÚBLICA NA GOVERNANÇA DA CIDADE

POPULAR PARTICIPATION IN THE MASTER PLAN AND THE IMPACT STUDY ON PUBLIC SAFETY IN CITY GOVERNANCE

LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL PLAN DIRECTOR Y EL ESTUDIO DE IMPACTO SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Rafael Luft¹,

¹Mestrando PGDREDES/UFRGS

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de dialogar sobre a governança a partir do Plano Diretor previsto no Estatuto das Cidades. O Plano Diretor, que é uma ferramenta democrática e que orienta o crescimento e o desenvolvimento das cidades e apresenta a necessidade de participação coletiva dos cidadãos que são os atores no processo de urbanização crescente. Enquanto envolvidos também são interessadas no desenvolvimento equilibrado de uma relação social onde o estado seja garantidor de uma estratégia mínima de segurança pública. No momento em que o Plano Diretor autoriza o processo de fragmentação da cidade com a construção de enclaves territoriais que surge a necessidade de um Estudo de Impacto na Segurança Pública, considerando que esses territórios fortificados irão alterar a paisagem do lugar. Ao final se pretende oferecer uma conclusão da necessidade de implementação de Planos Diretores participativos além de Estudos de Impacto na Segurança Pública. O trabalho dedutivo se desenvolveu a partir de uma revisão teórica e bibliográfica, norteadores do objetivo dessa ponderação. Logo após a introdução com uma reflexão inicial apresenta a posição do autor sobre governança e democracia participativa, seguida em duas etapas onde os temas serão abordados e a derradeira conclusão dessa análise.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Plano Diretor. Segurança Pública. Governança.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir la gobernanza basada en el Plan Director previsto en el Estatuto de la Ciudad. El Plan Director, que es una herramienta democrática que orienta el crecimiento y el desarrollo de las ciudades y presenta la necesidad de la participación colectiva de los ciudadanos que son los actores del creciente proceso de urbanización. Al mismo tiempo, están interesados en el desarrollo equilibrado de una relación social en la que el Estado sea garante de una estrategia mínima de seguridad pública. En el momento en que el Plan Director autoriza el proceso de fragmentación de la ciudad con la construcción de enclaves territoriales surge la necesidad de un Estudio de Impacto en la Seguridad Pública, considerando que estos territorios fortificados alterarán el paisaje del lugar. Al final se pretende ofrecer una conclusión de la necesidad de implementar Planes Directores participativos además de Estudios de Impacto en la Seguridad Pública. El trabajo deductivo se desarrolló a partir de una revisión teórica y bibliográfica, orientando el objetivo de esta consideración. Poco después la introducción con una reflexión inicial presenta la posición del



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

autor sobre la gobernanza y la democracia participativa, seguida en dos etapas donde se abordarán los temas y la última conclusión de este análisis.

Palabras clave: Democracia participativa. Plan Director. Seguridad pública. Gobernanza.

ABSTRACT

This article aims to discuss governance based on the Master Plan provided for in the City Statute. The Master Plan, which is a democratic tool that guides the growth and development of cities and presents the need for collective participation of citizens who are the actors in the growing urbanization process. While involved they are also interested in the balanced development of a social relationship where the state is guarantor of a minimum strategy of public safety. At the moment in which the Master Plan authorises the process of fragmentation of the city with the construction of territorial enclaves the need for a Public Security Impact Study arises, considering that these fortified territories will alter the landscape of the place. At the end it is intended to offer a conclusion of the need for implementation of participatory Master Plans in addition to Public Security Impact Studies. The deductive work was developed from a theoretical and bibliographical review, guiding the objective of this consideration. Soon after the introduction with an initial reflection presents the author's position on governance and participatory democracy, followed in two stages where the themes will be addressed and the last conclusion of this analysis.

Keywords: Participatory Democracy. Master Plan. Public Security. Governance.

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização das cidades gerou problemas sociais para as pessoas viverem nos seus territórios e ampliou a necessidade de ação do poder público. O sistema tributário concentrador do Brasil impôs às cidades uma relação de dependência do poder central. A resolução desses problemas por parte do poder público requer uma governança voltada a interesses comuns que exigem a participação coletiva, ou dos envolvidos. Nessa toada, se percebeu recentemente a necessidade de legitimação da adoção de ações de planejamento urbano a fim de atender norma constitucional, mais especificamente o Plano Diretor.

É rotina um indivíduo circular pelas ruas da sua cidade e se deparar com obras e alterações das paisagens urbanísticas. De uma forma geral qualquer empreendedor pode investir e construir edificações para exploração comercial. Aquele cidadão menos avisado não se dá conta que o ônibus não passa mais por aquela rua, ou durante a realização daquela obra o trânsito será interrompido ou desviado. Refletir sobre as condições de saneamento que aquela obra vai desencadear talvez seja um exercício bastante exigente para um morador da cidade, em um bairro, que somente tem interesse em desenvolver os atos da vida com liberdade para usufruir do lugar.

As cidades brasileiras concentram hoje mais de 85% da população, ou seja, a maioria dos habitantes do país reside em cidades ou vilas. A evolução desse processo se deu a partir da mecanização agrícola que promoveu um êxodo rural aumentando para 93% a população que vive em área urbana no sudeste e a 86% na região do sul do Brasil, segundo a



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PNAD 2015. Esse fenômeno de expulsão do homem do campo ocasionou uma série de problemas sociais e estruturais nas cidades que cresceram num acelerado processo de urbanização, territorialização e de des-territorialização, em um panorama marcado pela crescente violência e criminalidade.

O cidadão que circula pela rua, pelos seus “espaços de vida” (HEIDRICH, 2021, p.61) na cidade, talvez não saiba que as cidades com mais de 20.000 habitantes devem discutir o Plano Diretor (PD) com a sua comunidade pelo menos a cada dez anos. O PD é um dispositivo marcado no Estatuto das Cidades que determina o debate com a comunidade sobre os aspectos urbanos do município. Se revela como um dos tipos de mecanismos da democracia participativa definidos na Constituição Federal promulgada em 1988 (CF88). A democracia participativa é a essência do exercício do poder local onde o indivíduo deixa de demandar seu representante eleito e exerce sua vontade livremente na escolha de políticas públicas que afetam seu cotidiano. A mais conhecida ferramenta da democracia participativa é o Orçamento Participativo (OP) que se destacou na cidade de Porto Alegre, mas que surgiu em Lages (SC) e Pelotas (RS) (SOUZA, 2020, p. 343).

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV), que tem orientação a partir de demanda do poder público e impacta a decisão quando solicitado, também tem previsão no Estatuto das Cidades. Mas ele tem caráter técnico e não colhe manifestação dos interessados, caracterizando uma ação vertical que não reflete a percepção dos envolvidos. Dessa forma não se apresenta suficiente para expor a efetividade dos impactos ao direito à cidade e a sensibilidade que surge das ruas. Muito embora, mais recentemente, na capital dos gaúchos, estejam sendo permitidos os debates públicos sobre o PD.

Em Porto Alegre hoje um grande empreendimento imobiliário está sendo construído às margens do lago Guaíba, se tornando muito interessante a especulação de investidores. Sem ao menos questionar a capacidade da segurança pública em atender essa demanda decorrente da instalação na região, foi autorizado o empreendimento e que, em breve, a cidade notará uma alteração na dinâmica social interagindo naquele ambiente, com toda a consequência econômica, social e política. Não é pretensão dessa reflexão, mas sempre relevante lembrar o equilíbrio socioambiental pertinente àquele espaço que se tornará um enclave territorial fortificado.

Considerando aspectos de governança necessários para a gestão, é compreensível que os órgãos de segurança pública opinem sobre determinadas construções de empreendimentos na cidade? Essa reflexão tem a intenção de avaliar a necessidade de que o Plano Diretor, previsto no Estatuto das Cidades, determine que empreendimentos que alterem a paisagem de determinadas áreas urbanas nas cidades e com porte suficiente para promover efetivas alterações cotidianas aconteçam após a discussão de um Estudo de Impacto na Segurança Pública.

Análise nesta reflexão se dará a partir de uma revisão bibliográfica e teórica tendo a primeira parte do trabalho uma reflexão sobre governança, a segunda parte sobre democracia participativa a partir de aspectos que consagram o Plano Diretor, a terceira parte versará sobre a instalação de empreendimentos imobiliários de grande porte na paisagem das cidades e a necessidade de Planos Diretores mais democráticos e com um Estudo de Impacto na Segurança Pública (EISP) e, por derradeiro, as consequências dessas mudanças e a necessidade de um EISP concluirá a reflexão.



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DESENVOLVIMENTO

1 Sobre o conceito de governança

O termo governança¹ passou a buscar sentido nos mais diversos ramos da pesquisa que se atrevam caminhar pela gestão, pelas políticas públicas e ações de interesse da sociedade. A partir dos anos 70, publicações internacionais revelaram a necessidade de discutir o estado e seus limites. Assim como o debate sobre poder dos atores que atuam nos territórios. As relações de poder se dão nos territórios e não é incomum perceber e ouvir indivíduos que entendem estar nas mãos de partícipes sociais vinculados a política partidária a possibilidade de programar políticas e até de vetar ações. Coppedge (1996) traz uma compreensão de que

Governança como processos de interação entre atores estratégicos. Atores estratégicos ou relevantes são aqueles que possuem recursos de poder suficiente para impedir ou interromper o funcionamento de regras ou procedimentos para a tomada de decisões e resolução de conflitos coletivos. Quer dizer, são atores com poder de veto sobre determinada política.

Quando Portelli (1997) fez uma defesa sobre a importância da primazia da sociedade civil sobre a sociedade política, trazia nessa análise as múltiplas faces do poder nos territórios que significavam uma percepção de origens diferentes. Desde as instituições que desempenham determinado controle ou produção que tem sua importância e podem refletir necessidades para implementação de condições de vida e qualidade para as pessoas se desenvolverem e promoverem as transformações necessárias para atender um estágio de bem-estar social adequado. Fundamentalmente os mais fragilizados e vulneráveis socialmente são mais dependentes e refletem nas suas condições de permanência no território o tamanho do poder disseminado. Segundo Prats (2003)

[...] recurso de poder tem origens diferentes. Pode proceder do controle de determinadas funções públicas (exército, poderes legislativo, executivo e judiciário, governos estaduais e municipais...), ou do controle de fatores de produção (capital, trabalho, matérias-primas, tecnologia...), ou controle de informações e ideias (principalmente meios de comunicação social), ou a possibilidade de produzir mobilizações sociais desestabilizadoras (grupos ativistas, movimentos sociais...), ou ainda a suposta autoridade moral (igrejas, instituições educacionais...).

A institucionalização da dependência dos acordos sociais torna as virtudes dessas alternativas notadas entre atores públicos e privadas um meio bastante interessante para inclusão de indivíduos que não compõe a paisagem social. A resolução de problemas e a possibilidade de criar oportunidades principiam essa chance de nortear esse processo. Há compreensão de que a governança territorial, a partir do reflexo disso, gerado pelo planejamento e organização mínimos para gestar demandas públicas como afirma Dallabrida (2007):

Governança territorial é usado para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo de dois atores sociais, econômicos e institucionais.



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A riqueza do desenvolvimento na dimensão territorial se enquadra também numa possibilidade do estado em reger o pacto social, em uma compreensão de hierarquização em um ambiente que se deseja de liberdade. A compreensão de liderar afetada ao estado se apresenta mais acertado, assim como, mais recentemente, também se agregou as iniciativas da sociedade civil e de entes privados interessados em depositar seus esforços ao coletivo, enquanto agentes do desenvolvimento apoiando o processo de governança.

Nesse espectro cabe rapidamente trazer à lume a questão do enfraquecimento da perspectiva do planejamento, a qual não apresentava resultados a longo prazo nas políticas públicas, e a ascensão da perspectiva da gestão, que exige operar os resultados a curto prazo. É o culto do imediatismo (SOUZA, 2020, p.31). Essa transição marca a crise do *welfare state* e por sua vez flexibiliza o *local governance*, não que aquele não seja um norte do planejamento, mas o aumento do descrédito das teorias keynesianas do estado de bem-estar desde o final da década de 1980. É importante que se marque nessa avaliação que a governança direciona a gestão.

Retomando, a evolução da combinação de governo local e participação popular dialogam com a perspectiva de importância, relevância e necessidade da ampliação da democracia participativa. As políticas de cima para baixo já descortinaram algumas superficialidades das políticas públicas organizadas pelo estado e se encontravam com as críticas do planejamento estatal em geral (vertical). Nos territórios onde os indivíduos que conseguem exercer poder com participação na sua coletividade tendem a alcançar resultados mais objetivos, melhores e com a qualidade esperada na projeção dessas políticas. Alcançar alguma transformação é efetivamente a necessidade nos territórios. Povos tradicionais ou comunidades de saberes, com suas peculiaridades originárias encontram um caminho para parte da sua emancipação quando, territorializadas, são absorvidas e garantidas sua identidade que a colonização europeia deixou a margem das decisões ditadas pela democracia representativa. Bolívia e Colômbia garantiram essa perspectiva de “participação popular”ⁱⁱ de seus representantes nas câmaras legislativas. É uma conquista, mas somente a efetiva democracia participativa pode elevar a concreta consagração da identidade sociocultural aborígene que nossos povos levam consigo, por exemplo.

Assim, consagrado o fracasso do “planejamento” urbano em oferecer justiça social e diante de um conformismo generalizado que, inclusive, nos oferece uma percepção de passividade das pessoas, aliado a uma nova noção neoliberalizante que se apresenta através da tecnocrática “gestão”, induzida pela governança, deve-se oferecer uma porta para ampliação da participação no cenário de debates contrapondo a fúria mercadológica nos lugares. A geografia da cidade, seus contornos, paisagens e suas dinâmicas necessitam de uma gestão democrática, como foi debatido na ECO92ⁱⁱⁱ, e O Estatuto da Cidade, Lei federal nº 10.257/01, consagrou nos artigos 39 e 40. A Carta Mundial do Direito à Cidade, também trouxe a mesma perspectiva e teve o Brasil como signatário, desde o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre no ano de 2005.

Esse sentido de governança e participação também tem a visão de aumentar o processo de dominação comunitária e cooperativa vislumbrando, além de outras, a diminuição



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

da criminalidade e da violência. Segundo a Organização Mundial da Saúde, violência constitui:

[...] a utilização intencional de força ou poder físico, por ameaça ou de fato, contra si mesmo, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulta em ou tem alta probabilidade de resultar em ferimentos, morte, dano psicológico, mau desenvolvimento ou privação. (OMS, 2002, p. 5)

Nesse aspecto Farias (2005, p. 171) afirma que “a cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade”. Na cidade segregada, “a falta de infraestrutura e a precariedade dos serviços públicos concorrem facilmente para a formação de delinquência” (CARMONA, 2014, p. 107). Na mesma maneira que as transferências de famílias para a periferia das cidades territorializando-as em lugares mais distantes numa espécie de “guetização” moderna, deixando-as à mercê de ações de indivíduos em conflito com a Lei e desalinhados socialmente. Portanto, as abordagens acerca da governança nos territórios devem focar na capacidade do estado, da iniciativa privada e da sociedade civil, principalmente, com debate público sobre as territorialidades, interesses coletivos e desenvolvimento territorial com governança sustentável e participação buscando um acordo social horizontal e deste debate, a partir do Plano Diretor, estabelecer *border lines* para os impactos que podem gerar dissonâncias que dificultam que a segurança pública também se territorialize e crie referenciais simbólicos.

2 Democracia Participativa

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF88), o Brasil passou a viver uma nova jornada democrática. Formada por uma sociedade heterogênea e com costumes passivos, e tão somente, de observar as políticas públicas sendo decididas nos ambientes de poder diferente das ruas, se viu emancipada e com a possibilidade do exercício do seu poder e capacidade de deliberar, além da democracia representativa, quando escolhia as pessoas que iriam optar sobre os interesses da coletividade.

O país foi marcado pela prejudicial centralidade do poder e por uma política clientelista que não oferecia efetividade a democracia. Foi na CF88 que esse contexto social passou a ser alterado e a democracia participativa iniciou um processo de disputa pelos espaços que foram oferecidos a sociedade de uma forma geral. Seja nos conselhos nas mais diversas instâncias do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal, seja por iniciativas independentes que organizavam a disputa pelo orçamento público dessas instâncias, exceto a federal que ainda carece de mais maturidade. De uma forma abrangente a democracia participativa oferece autonomia individual e fortalece a sensação de cidadania e pertencimento. Não é uma novidade em termos de democracia na história, mas ganhou força e passou a compor o campo social como alternativa de empoderamento do indivíduo.

A jornada dos movimentos sociais que culminou com a promulgação da última Carta Magna marcou a força desses instrumentos de participação. Além disso, também contribuíram para a construção de marcos que estabilizaram a perspectiva de uma democracia necessária e voltada para os interesses coletivos, vez que, até então, os vínculos privados do estado com os atores públicos apresentavam-se muito fortalecidos.



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Vários são os métodos preconizados para a intervenção coletiva e o controle do exercício do poder, se apresentando como variável da democracia deliberativa. Uma dessas medidas foi a organização dos Conselhos de órgãos estatais e de políticas públicas. A outra, as audiências públicas, também incrementam o poder dos cidadãos e, em que pese as críticas aos métodos, também se apresentam como alternativas da democracia participativa. Esse sistema possui ainda alguma dificuldade, seja na divulgação, no acesso universal ao local ou ambiente virtual, e na linguagem técnica apresentada distante de um tom adequado de compreensão por parte dos abrangidos. Mas nenhum ofereceu mais poder ao cidadão do que o Orçamento Participativo (OP). Esse processo da moderna concepção de poder local onde foi aplicada com compromisso estatal e competência política foi muito importante para a inclusão social e para o desenvolvimento de um método de governança plural efetiva onde o beneficiário da política pública estava envolvido na decisão estatal. Mas podemos ainda lembrar dos referendos, plebiscitos e a Leis de iniciativa popular, todos esses modelos reportam a intervenção direta dos cidadãos. O conceito de democracia participativa se revela como uma

reaproximação entre os conflitos sociais e os processos políticos mediante a institucionalização de uma prática democrática fundada na ideia de deliberação pública, a qual contrapõe a argumentação ao decisionismo: a deliberação não se reduz à decisão da maioria, mas deve perpassar a discussão racional com a participação de todos os potencialmente interessados. (AVRITZER, 2002b, p.33).

O Brasil se definiu assim como um país de rica participação nas políticas públicas, com destaque ao Estatuto das Cidades que determinou a elaboração dos Planos Diretores Municipais em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Em audiências públicas a partilha de poder se efetiva com o livre acesso e representação de forma combinada entre os cidadãos e o poder público. Na Declaração do Milênio^{IV} foi afirmado que “o governo participativo e democrático baseado na vontade popular garante melhores condições para o povo viver, criar seus filhos com dignidade, segurança, livres da fome, da violência, do medo e da injustiça”. Essa afirmativa revelou o incentivo e a pré-disposição de organismos internacionais em apoiar relações mais aproximadas da sociedade com seus governos e dividir com a democracia representativa as definições sobre a vida e desenvolvimento das pessoas, e por consequência do estado.

Em termos de representatividade o Orçamento Participativo foi a mais destacada revelação desse movimento democrático desde a CF88. Os primeiros passos desse sistema foram dados em Lages (SC) e Pelotas (RS), mas em Porto Alegre (RS) ganhou efetividade e relevância, tendo inclusive servido de modelo para tantas outras iniciativas semelhantes no país e no exterior. Mas os Planos Diretores representam um movimento de democracia participativa mais perene em virtude da Lei Federal nº 10.257/01, em seus artigos 39 e 40. Revela a necessidade de ser proposto pelo Poder Público Municipal e desenvolvido por uma equipe multidisciplinar em conjunto com a comunidade.

Dessa forma o entendimento de que nos Planos Diretores seja incrementada a maior participação da sociedade revela aspectos democráticos que estão de acordo com as necessidades e impactos sociais contemporâneos. Um desses impactos é a violência e a criminalidade que exigem uma concertação que atraia a sociedade a contribuir com diálogos que vão além do aporte de recursos. As técnicas (SANTOS, 1996, p.25), enquanto modos de relação entre homem e natureza, observando somente o planejamento urbano, são



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

importantes, mas indeferem uma alternativa de governança: a participação popular. Porquanto se faz relevante nos Planos Diretores o debate acerca dos impactos das alterações e incrementos de estruturas físicas (construções) que oferecem repercussão na segurança pública.

Qualquer alteração no território oferece impacto e deve repercutir também em ações efetivas da segurança pública. A construção de uma praça, ampliação de um parque, construção de um prédio com dois mil moradores alteram o território e suas redes. Construir um prédio que oferece novas dinâmicas, além de novos moradores, vão exigir todo um movimento novo que precisa ser atendido pelos agentes de segurança. E esse debate deve ser feito no âmbito de um Estudo de Impacto na Segurança Pública que poderá propor a alternativa de participação dos cidadãos, diferente do tecnocrático EPIV.

3 O Plano Diretor e o Estudo de Impacto na Segurança Pública

A dinâmica social e a relação com o desenvolvimento oferecem uma possibilidade de reflexão sobre as necessidades básicas desses movimentos, recuperando Haesbaert (2014) “cada momento da história em cada espaço geográfico (re)coloca seus próprios problemas”. É claro que cada bairro é desencadeador de processos novos, diferentes daqueles que ocorriam antes da instalação de qualquer empreendimento. E quando conceituado enquanto território (tecnologia política) invoca a necessidade de explorar suas crises como a segurança pública “dentro de um contexto geo-histórico” (HAESBAERT, 2014, p.47). No momento em que a municipalidade autoriza a construção de um prédio onde passarão a residir um número de pessoas superior de muitos municípios, claramente revela a necessidade de implementação ou incremento de iniciativas públicas e privadas. As privadas obviamente são reguladas pela demanda, mas as públicas são compromissos que devem ser cumpridos pelo poder público.

E como a segurança pública é uma das principais demandas para condição de estabelecimento de saudáveis relações sociais e desenvolvimento em um território ou comunidade, é importante que esse campo receba tratamento diferenciado pela governança em um município, democratizando a segurança pública. Além da implantação dos Conselhos Municipais, importante que esse apelo democrático avance para o Plano Diretor e que seja debatido um Estudo de Impacto na Segurança Pública para que se efetive a participação e para que se evite a atração de indivíduos dissociados e em conflito com a Lei. A negligência nesse aspecto é avaliada por Souza (2020, p.361)

“Sintomática dessa negligência é a presença tímida e fraca, mesmo nos planos diretores mais comprometidos com o ideário da reforma urbana, de uma preocupação em garantir um espaço importante e o mais autônomo possível de participação popular direta no processo de planejamento. O projeto de lei do plano de São Paulo [...] menciona a “criação de um sistema de planejamento com distribuição de atribuições de forma a incorporar as especificidades locais no processo de gestão e revisão do plano e torná-lo participativo e democrático” [...]

Mesmo diante da comprovada necessidade Souza (2020) considera a disposição de participação popular em Porto Alegre “desapontadora”, quando se refere ao Plano Diretor. Afirma ser bem elaborado, mas distante do ideário da reforma urbana que se esperava de um município que consolidou o OP. Ou seja, o Plano Diretor em Porto Alegre não é democrático e não permite o debate dos envolvidos.



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A necessidade de avançar no desenvolvimento de ações de prevenção da violência e preservação da segurança se faz necessário na medida em que as alterações do espaço com incremento do número de pessoas, moradores, ou de instalações comerciais carecem de importante avaliação técnica para que se estabeleçam, assim como os atos da vida comum passem a ter normalidade esperada. Em Porto Alegre, no ano de 2011 um empreendimento na zona leste da cidade habilitou para a moradia unidades habitacionais em seis torres de 16 andares, com cada torre com 12 unidades, totalizando 1.152 apartamentos^v. Considerando que o tamanho médio das famílias brasileiras diminuiu de 3,62 pessoas em 2008 para 3,07 em 2018^{vi}, podemos avaliar que naquele empreendimento devem residir cerca de 3.500 pessoas. Tudo isso com suas necessidades, dinâmicas e o imperativo de serviços no entorno para a manutenção dos atos normais da vida.

Claramente houve um impacto vigoroso na região. Trouxe ocupação, alteração no trânsito, mais necessidades de transporte coletivo, comércios, formando um novo território (HAESBAERTH, 2009), porque possui acesso controlado. Novos empreendimentos quando integrados nos espaços geográficos podem contribuir para a redução da violência e da criminalidade. Além do mais, com participação dos envolvidos, desde moradores antigos até gestores públicos ligados ao setor da segurança pública, sociólogos e técnicos em planejamento urbano, vão mostrar os investimentos necessários para que se permita a efetiva instalação desse novo empreendimento, e o desejo que não se torne hierarquizado naquele espaço a fim de evitar a perda da “comunalidade urbana” (HARVEY, 2014, p.134).

Muito próximo da afirmação de Souza (2008, p. 167)

“A realidade sócio-espacial da cidade não é um conjunto de compartimentos estanques – aqui a economia urbana, ali os conflitos sociais; aqui a degradação ambiental, ali o déficit habitacional; aqui a pobreza, ali a criminalidade; aqui o planejamento, ali a segregação residencial. As dimensões das relações sociais (economia, política, cultura, ...) são interdependentes, os processos se interligam, os agentes modeladores do espaço urbano interagem incessantemente, as escalas dos problemas e das soluções são complementares entre si. Só sob essa ótica é possível respeitar a complexidade da dinâmica urbana na avaliação e no desenho de estratégias de intervenção.”

Então o entendimento de que a maior participação popular no Plano Diretor, e o ensejo de um Estudo de Impacto na Segurança Pública, nos empreendimentos dimensionados a partir de critérios técnicos, onde revelem enraizamento e territorialização são vitais para o desenvolvimento de uma política urbana e de segurança pública. São novos desafios para a democratização das cidades e estabelecimento de soluções coletivas voltado para o interesse comum debatido e aprovado. As intervenções populares sobre os problemas coletivos vão estabelecer um modo de organização em rede que vão avaliar, por exemplo, o “tráfego de drogas de varejo e seus impactos sócio-espaciais” (SOUZA, 2008, p.168). O conceito de “território vivo” (SANTOS, 2002), por exemplo, vem apoiando as administrações de São Bernardo do Campo (SP) na gestão dialogada da questão da segurança, na mesma linha que a cidade de Fortaleza (CE) com o seu Plano Municipal de Segurança Cidadã.

Conclusão



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Notadamente o problema da segurança pública ainda não está incorporável a uma agenda de preocupações de estudiosos do planejamento e desenvolvimento urbano. Por preocupações com debates de cunho ideológico afastam os métodos de participação popular da possibilidade de inserção da análise de problemas importantes como o tráfico de drogas, governança do(s) território(s), planejamento e gestão territorial, democratização do planejamento e da gestão das cidades.

Também notório que as disputas de competências entre os entes federativos fragilizam as relações e ocupam lugar que deveriam promover o engajamento dos envolvidos em causas que são do interesse coletivo. A possibilidade de analisar os impactos e reunir todos os envolvidos em debates sobre o tema segurança públicos, não só apontar investimentos, se apresenta como muito importante. Planejadores urbanos e profissionais de segurança devem ocupar o mesmo ambiente de concertação na organização da cidade.

As evidências mostram que são eficientes os planejamentos e a gestão quando levadas a um Plano Diretor a partir de uma avaliação de impacto na segurança pública, e com possibilidade de êxito. Aumentam as chances quando os cidadãos se apropriam dos espaços para manifestar suas demandas e renovarem suas responsabilidades perante o desafio da segurança pública. Dificilmente logrará êxito iniciativa que dispense os municípios e os cidadãos de participarem do processo de harmonização e boa governança territorial.

Os acordos sociais horizontais renovam as relações de confiança e entendimento, revaloriza a sociedade civil, divide protagonismo e empodera atores. Essas relações de força equilibradas tem a capacidade de sustentar a organização social no território e suas consequentes práticas sociais. Isso revela uma governança territorial desejável e promovem o desenvolvimento em uma perspectiva de pactuação social dialogada e participativa.

Assim, a compreensão que um Estudo de Impacto na Segurança Pública, elaborado a partir da participação popular, inserido no contexto do Plano Diretor, tem singulares oportunidades de alterar a perspectiva da segurança pública nos territórios. A edificação de novos empreendimentos imobiliários quando antecipados pelo EISP podem contribuir para organização do território e diminuição dos efeitos geradores de novos comportamentos, inclusive os antissociais. Que a aproximação entre planejadores urbanos, agentes da segurança pública e população poderão oferecer resultados significativos a qualidade de vida ao desenvolvimento das pessoas e da cidade.

Referências

1. AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: DAGNINO, E. (ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.
2. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.
3. _____. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

4. _____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Fatos e Números. Famílias e Filhos no Brasil**. Observatório Nacional da Família. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/familias-e-filhos-no-brasil.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.
5. BONAVIDES, Paulo. “**Teoria constitucional da democracia participativa**”. São Paulo: Malheiros, 2003.
6. COPPEDGE, M. **Equador: um problema de governança**. Quito: CORDES-PNUD, 1996.
7. CARMONA, P. A. C. **Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. 1 ed. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.
8. DALLABRIDA, Valdir R. **A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2007.
9. FARIAS, Paulo J. L. **Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 42, n. 168, p. 167-183, out./dez. 2005.
10. HAESBAERTH, Rogério. **Viver no Limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
11. _____. **Des-Controle dos Territórios e das fronteiras num mundo globalizado**. Revista Geografia em Questão – N. 02, V. 01. P. 56 – 69. 2009.
12. HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins. 2014.
13. HEIDRICH, Álvaro Luiz. **A Mediação dos vínculos territoriais para a construção coletiva de espaços do viver**. In. CATTANEO, Dilermando; CÂMARA, Marcelo A.; SILVEIRA, Renata F. **Geografia das R-existências**. Ponta Grossa, PR: Monstro dos Mares, 2021.
14. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015**. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>
15. KOOIMAN, Jan. **Governar em governança**. Revista Instituições e Desenvolvimento, n. 16, 2004, pág. 171-194.
16. LEAL, Rogério Gesta. “**Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**”. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.



III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

17. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Editado por KRUG, E. G. et al. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.
18. PRATS, Joan Oriol. **O conceito e análise de governança**. Revista Instituições e Desenvolvimento, n. 14-15, 2003, pág. 239-269.
19. PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
20. SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço – Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Ed. Hucitec, SP. 1996.
21. _____. **O País Distorcido: o Brasil, a Globalização e a Cidadania**. In: RIBEIRO, W.C. (Org.). São Paulo: Publifolha, 2002.
22. SOUZA, Marcelo L. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2008.
23. _____. **Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 13ª ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2020.

ⁱ Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, Governança Pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (art. 2º, inciso I)”.

ⁱⁱ HEINDRICH, 2021, p.61 compreende a participação popular enquanto conflito, tensão e luta enquanto aspectos essenciais das geografias que vivemos.

ⁱⁱⁱ Segundo Rogério Gesta Leal os princípios que devem nortear a política urbana são apontados no “Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis” elaborados durante a ECO-92 : a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, está compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) função social da cidade e da propriedade.

^{iv} Conforme PNUD.

^v Condomínio Terra Nova Nature, Av Bento Gonçalves, 1515, bairro Partenon.

^{vi} <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/familias-e-filhos-no-brasil.pdf>