

## OUVIDORIAS COMUNITÁRIAS

### Uma proposta de abordagem para a Gestão Territorial sob a perspectiva da Nova Agenda Urbana e o Direito à Cidade

Santa Cruz do Sul – RS

**Resumo:** Este artigo apresenta uma breve análise das características da segregação socioespacial na cidade de Santa Cruz do Sul concomitantemente a uma comparação de aspectos gerais do Plano Diretor diante da atual discussão sobre o meio urbano conforme expressa na ‘Nova Agenda Urbana’ – documento adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Em um segundo momento é apresentada, sob esta perspectiva, uma proposta de diretrizes para uma nova abordagem para compreensão do território que englobe a espacialização de dados quali-quantitativos com vistas a subsidiar políticas públicas com ênfase nos resultados encontrados através de um processo de inclusão social dos indivíduos desde o início, fomentando as redes de troca locais e o empoderamento dos atores que vivenciam a cidade, em uma estratégia de organização e funcionamento que envolva o poder público, as entidades civis e de classe, a academia e as comunidades locais de maneira equânime e democrática na compreensão e proposição de ações no território – as Ouvidorias Comunitárias

**Palavras-chave:** Crescimento Urbano; Segregação socioespacial; Plano Diretor; ODS; Nova Agenda Urbana; Cidades Sustentáveis; Desenvolvimento Local; Desenvolvimento Endógeno; Justiça Espacial, Direito à Cidade, Ouvidorias Comunitárias.

### Introdução

A segregação socioespacial, mais do que resultado das trajetórias locais e processos históricos que transformam o ambiente natural na (re)produção da cidade através das dinâmicas de expansão e conversão territorial sob o modo capitalista de produção é, na verdade, condição estrutural para a manutenção e ampliação desta lógica hegemônica no sentido de que é este diferencial que permite as distintas possibilidades da drenagem da renda fundiária oriundas desses processos de transformação da paisagem e permitem a concentração e acumulação de capital por parte dos agentes especializados e que tem como resultado a fragmentação espacial e a segregação socioeconômica.

Por outro lado, estas distintas características dos locais em diversos pontos das cidades são apropriadas por habitantes e atores comunitários em redes de cooperação, convívio e interação horizontais e de caráter identitário que, em conjunto com as particularidades geográficas locais, dotam as diversas localidades de características singulares em uma sinergia entre as externalidades do comando hegemônico do capital com as horizontalidades reforçadas por laços de pertencimento e identidade. Sob este viés, a segregação denota o grau de fragmentação do território desordenado sob o comando vertical coordenado do mercado, mas também permite identificar a diversidade que anima estes espaços e confere a cada localidade características e potencialidades específicas que propiciam o surgimento de novas ferramentas capazes de fomentar o desenvolvimento local de maneira ascendente, a partir da interação dos coabitantes em redes de pertencimento e racionalidades coordenadas a partir do local.

Neste sentido, este artigo se pretende ser mais do que a análise de um fenômeno urbano específico frente a um referencial conceitual proposto. O objetivo deste texto é apresentar uma nova estratégia de acesso à informação dos cidadãos no sentido de capacitar as comunidades ao exercício do direito à cidade e à justiça espacial. Trata-se do delineamento de diretrizes que são objeto de trabalho por parte de um pequeno grupo de pessoas, dentre as quais me incluo enquanto coautor, e cujos temas têm sido qualificados no âmbito do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

Tais diretrizes compõem um projeto-piloto que será apresentado ao Poder Executivo Municipal com vistas a proporcionar um novo entendimento acerca dos processos de transformação urbanos que permitam abordagem diversa das estratégias de ordenamento territorial e o corpo técnico-legislativo que regula o crescimento da cidade, representados principalmente pelo Plano Diretor. Entende-se que é necessário proporcionar uma interação mais efetiva, democrática e participativa dos indivíduos e comunidades na compreensão dos processos decisórios e na proposição de políticas públicas mais afinadas com as realidades locais em um contexto em que tais instrumentos são apropriados pelos círculos restritos das empresas e 'solidariedades verticais' que atualmente detêm a primazia sobre os métodos e processos de produção do tecido urbano.

Este artigo está dividido em três seções. A primeira parte trata de aspectos da segregação de Santa Cruz atualmente e de dispositivos do PD, mormente o preconizado no primeiro artigo, que elenca como princípios *'a compatibilização dos interesses dos diferentes segmentos sociais, priorizando o interesse coletivo sobre o individual'* e *'a participação da população no planejamento da cidade'* conforme os incisos VIII e XI do artigo 3º do Capítulo 1 da lei. Os aspectos da segregação dão conta de espacializar o fenômeno enquanto a análise do PD sob o viés da participação popular demonstra que o instrumento não atende ao objetivo de proporcionar a inclusão social. A abordagem do PD se dá de maneira pontual, no sentido de contextualizar e introduzir o assunto abordado na segunda seção – a Nova Agenda Urbana - documento adotado na Conferência da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizado em 2016. A utilização deste marco referencial é oportuna na medida em que a tendência ao crescimento e importância das cidades e suas respectivas redes urbanas no contexto de um capitalismo em constante transformação que se financeiriza e virtualiza ao passo que proporciona o aumento exponencial da capacidade de concentração e os processos de fragmentação e dinâmicas de segregação com efeitos disruptivos sobre o território. Essa conjuntura reafirma o urbano - em sinergia com o rural – enquanto fronteira crítica de acumulação capitalista e, também, foco local das resistências locais de coesão e reafirmação de potencialidades endógenas. Conforme exposto na Nova Agenda Urbana:

**Art. 1** Nesta era sem precedentes de crescente urbanização [...] **chegamos a um ponto crítico no entendimento de que as cidades podem ser a fonte de soluções dos desafios enfrentados pelo mundo atualmente, em vez de sua causa.** Se bem planejada e administrada, a urbanização pode ser uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento sustentável .... (ONU- HIII – Nova Agenda Urbana, 2019) – grifo do Autor

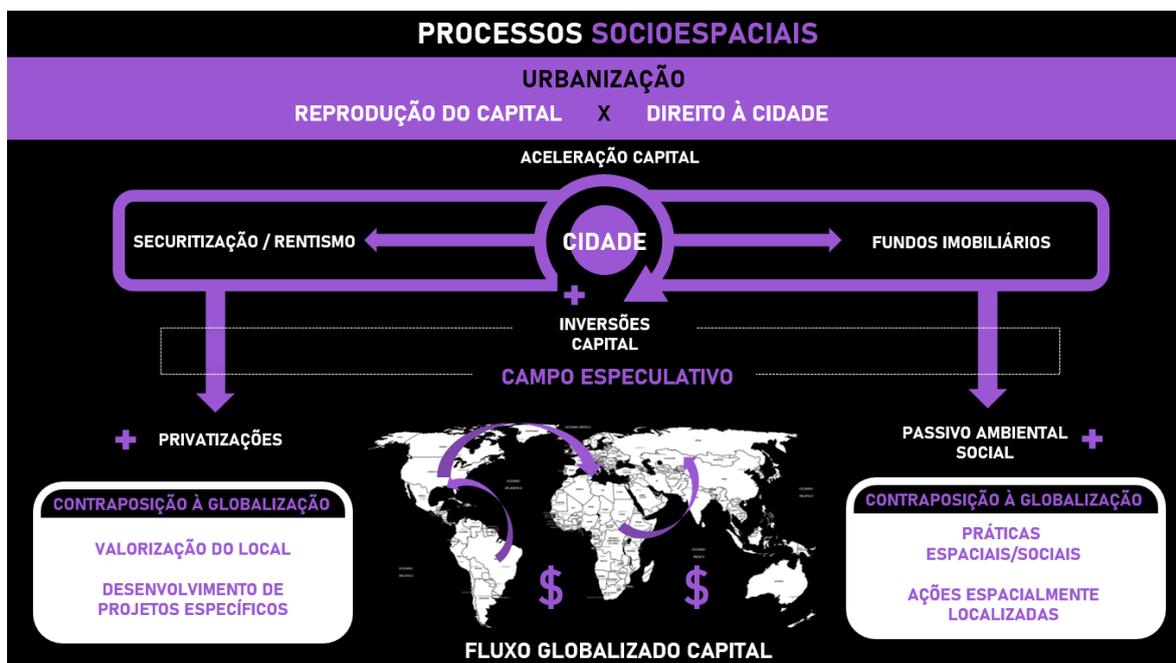
Em um terceiro momento, são apresentadas diretrizes que buscam embasar uma nova compreensão sobre as dinâmicas de crescimento urbano que pretendem, além de questionar o paradigma de reprodução capitalista do espaço, fornecer uma estratégia com foco no fomento da inclusão participativa e democrática dos cidadãos com vistas ao acesso ao Direito à Cidade como alternativa para mitigar os impactos da fragmentação territorial denotadas pelos aspectos da segregação socioespacial na cidade – as Ouvidorias Comunitárias.

## Caracterização da Cidade de Santa Cruz do Sul – Aspectos Breves da Segregação Socioespacial e o Plano Diretor

Ao longo da última década, a cidade de Santa Cruz do Sul apresentou um processo contínuo e acelerado de crescimento urbano. Enquanto o centro histórico e bairros adjacentes atravessam um processo de refuncionalização e verticalização, o processo de produção do espaço sob a forma de novos loteamentos denota o aumento do capital circulante oriundo da principal atividade econômica do município: a monocultura do tabaco (SILVEIRA, 2003).

Conforme preconizado por Harvey (2006), esta aceleração do consumo de território gera também a aceleração do tempo de giro da produção, denotando assim um ciclo que auxilia a explicar o fenômeno de crescimento e expansão do tecido urbano. Ainda que estes fenômenos de verticalização e ampliação do perímetro urbano possam apresentar conotações antagônicas, o que se verifica é que se trata de fenômenos complementares, que cristalizam, sob a forma de cidade, o processo de produção capitalista do espaço.

**Figura 01.** Processos Socioespaciais de Urbanização sob a Globalização



Fonte: Elaborado pelo Autor baseado em David Harvey - 2021

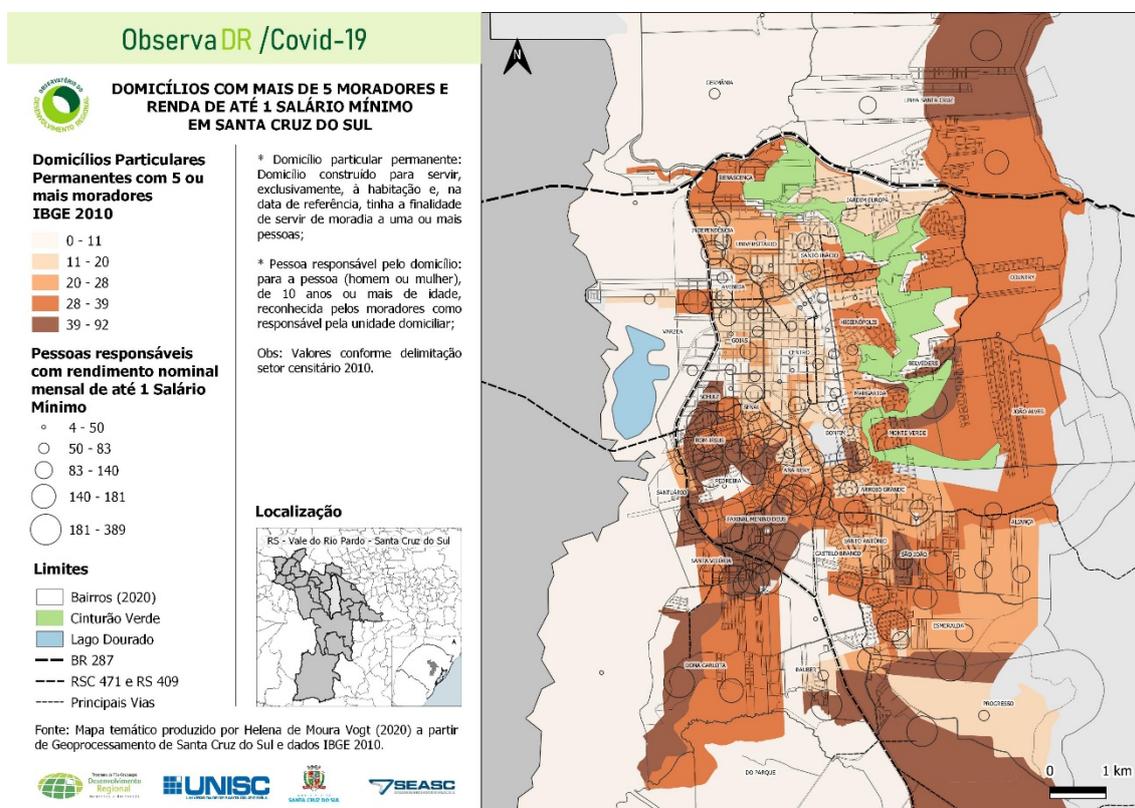
No âmbito da regulação jurídica local, os planos diretores, por estarem a serviço de atores hegemônicos, frequentemente são instrumentos de gestão territorial desenvolvidos e aplicados 'de cima para baixo' que acabam por reproduzir a lógica de mercado que os originou. A aceleração do crescimento do meio urbano sob lógicas conflitantes é potencial gerador de desigualdade e exclusão social através da segregação espacial. Tal segregação não constitui apenas reflexo da atuação das redes de agentes produtores do espaço urbano. Ao contrário ela constitui condição necessária a estes agentes para a extração da renda fundiária. Nesta seção será abordado alguns aspectos evidentes da segregação espacial em Santa Cruz do Sul atualmente. Conforme destacado nas argumentações da NAU

[...] contudo, a persistência de múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, e a exclusão socioeconômica e a segregação espacial continuam a representar frequentemente uma realidade irrefutável em cidades e assentamentos humanos. (ONU - HIII – Nova Agenda Urbana, p.03, 2019)

Foram selecionados os três mapas abaixo, das figuras 02 a 04, elaborados no âmbito do grupo de pesquisa do Observatório do Desenvolvimento Regional/Covid-19 sobre os impactos da pandemia do novo coronavírus em municípios da região. O trabalho contou com o apoio, dentre outros grupos, da SEASC (Sociedade de Engenheiros e Arquitetos de SCS) e foi realizado através de uma parceria entre a UNISC e a PMSCS via Secretaria de Planejamento e Orçamento utilizando dados do projeto MAPA DA CIDADE.

Este dado é importante porque o projeto MAPA DA CIDADE, ao longo dos últimos quatro anos coletou, compilou e espacializou dados georreferenciados inéditos no município tanto em quantidade quanto em abrangência de informações, fornecendo assim um poderoso mosaico que possibilita análises cruzadas mais estruturadas do território municipal. Na figura 02 é possível observar onde estão localizados os domicílios mais populosos em relação à quantidade de responsáveis por domicílio com rendimento mensal nominal de até um salário-mínimo.

Fica evidente a distribuição desigual da população na cidade com a clara concentração de pessoas de baixa renda vivendo de maneira mais adensada em comparação com o centro. Entretanto, é imperioso destacar que as características desses adensamentos assumem diferenças entre si. As concentrações nos bairros à sudoeste apresentam vinculação com o Distrito Industrial e são caracterizados por baixos níveis de qualidade de vida e pobreza, enquanto os bairros ao norte se caracterizam por ocupação mais esparsa com a miscigenação dos ambientes urbano e rural.

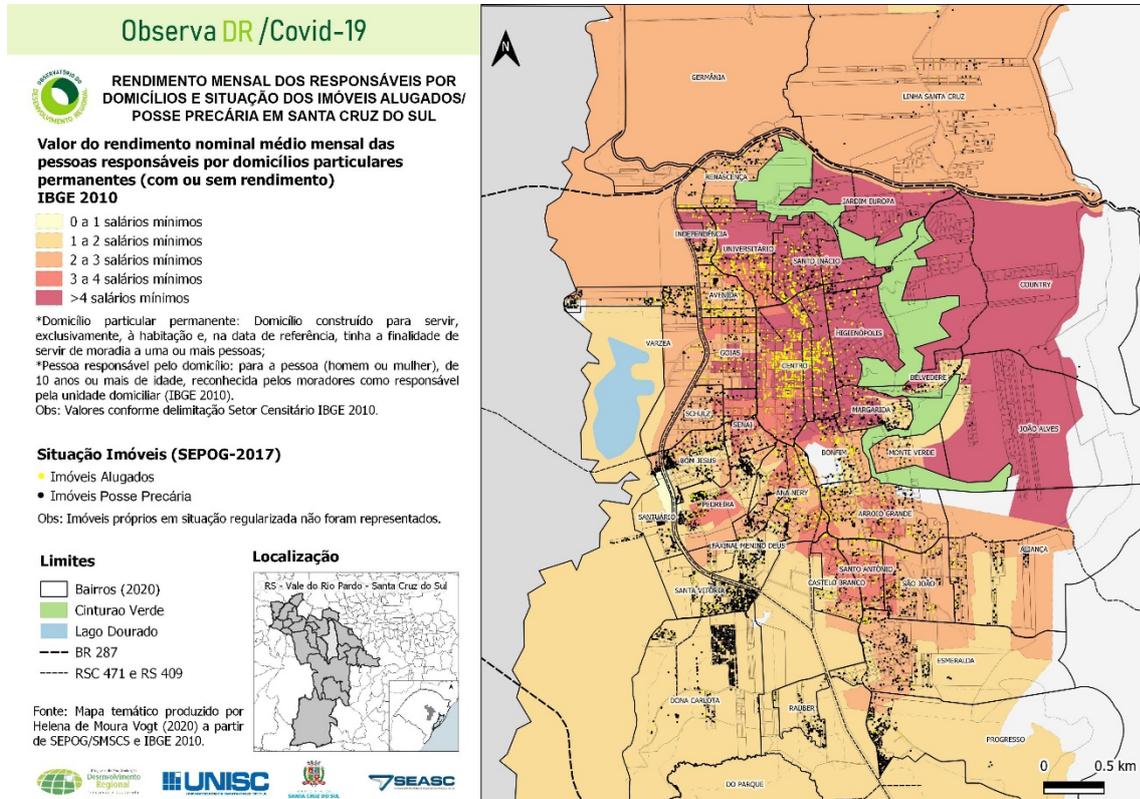


Fonte: <http://observadr.org.br/portal/wp-content/uploads/2020/05/7.-DOMIC%C3%8DLIOS-COM-MAIS-DE-5-MORADORES-E-REND-DE-AT%C3%89-1-SAL%C3%81RIO-M%C3%8DNIMO-EM-SANTA-CRUZ-DO-SUL-2010.jpeg>

A maioria de proprietários com rendimento mensal na faixa inferior a dois salários encontra-se distribuído na porção sul-sudoeste da cidade. No centro e à nordeste, por sua vez, junto à base do Cinturão Verde em direção ao Country e João Alves é onde estão localizados majoritariamente os proprietários que percebem rendimentos mensais superiores a quatro salários-mínimos.

Outro dado significativo que revela uma dimensão insuspeita do aspecto da fragmentação territorial é a espacialização dos imóveis próprios alugados a terceiros – pontos amarelos – e imóveis de posse precária, onde o proprietário exerce a propriedade, mas ainda não detém a posse plena do imóvel, geralmente vinculados a financiamentos – pontos pretos – conforme demonstrado na Figura 03. É bastante significativo, por exemplo, a localização do residencial ‘Viver Bem’, projetado através do programa Minha Casa Minha Vida e que está localizado bem abaixo à esquerda na imagem. Trata-se do maior empreendimento nestes moldes no estado do RS e é mais um exemplo de uma superimposição de uma racionalidade exógena, vertical sobre o território. Santa Cruz do Sul pode ser considerada uma cidade próspera com elevada qualidade de vida e alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Entretanto, a distribuição espacial dessa pujança não é homogênea no território municipal em termos demográficos, econômicos e sociais.

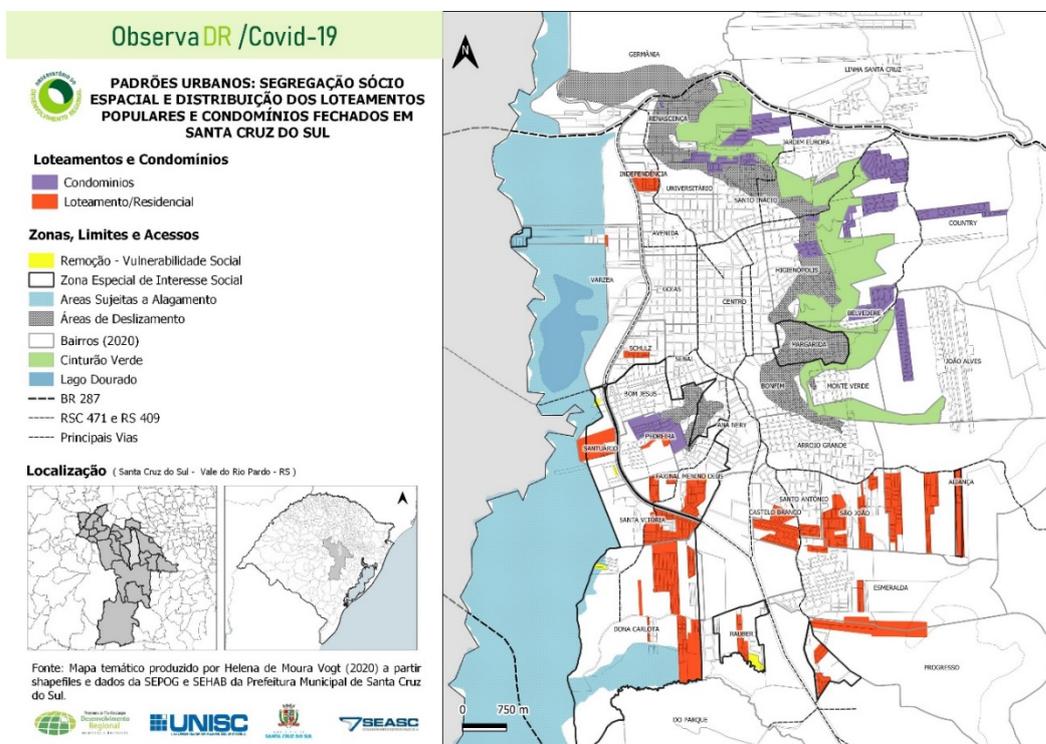
**Figura 03. Situação dos Imóveis Alugados/Posse Precária em Santa Cruz do Sul – RS**



Fonte: <http://observadr.org.br/porta1/wp-content/uploads/2020/06/10.RENDIMENTO-MENSAL-E-SITUA%C3%87%C3%83O-DOS-IM%C3%93VEIS-EM-SANTA-CRUZ-DO-SUL-1.jpeg>

Essa heterogeneidade se reflete na distribuição dos estratos sociais no perímetro urbano (Figura 04) e pode ser identificada na distribuição desigual dos produtos imobiliários, tais como loteamentos populares, condomínios fechados, edifícios verticais e residências unifamiliares. Percebe-se a concentração de condomínios fechados nas partes altas da cidade, ao passo que o sul concentra a maioria de produtos que visam atender a demanda das camadas mais vulneráveis da população, ainda que atualmente tenha se observado a tendência à proliferação de ‘condomínios fechados populares’ que buscam emular características dos condomínios voltados às classes mais ricas.

**Figura 04. Distribuição dos Loteamentos Populares e Condomínios Fechados – SCS/ RS**



Fonte: <http://observadr.org.br/portal/wp-content/uploads/2020/06/11.-Padr%C3%B5es-Urbanos-Segrega%C3%A7%C3%A3o-S%C3%B3cio-Espacial-e-Distribui%C3%A7%C3%A3o-dos-Loteamentos-Populares-e-Condom%C3%ADnios-Fechados-em-Santa-Cruz-do-Sul.jpeg>

Os empreendimentos localizados ao norte da cidade por sua proximidade uns aos outros, acabaram por configurar uma espécie de ‘enclave fortificado’ junto ao Cinturão Verde, onde o acesso é restrito e estes exercem pressão no ambiente. De outra sorte, percebe-se que a porção sul da cidade concentra praticamente todas as iniciativas de produção de loteamentos populares.

## Plano Diretor e Legislação – Agentes de Mercado e Ente Público

Santa Cruz do Sul completou as etapas de revisão do Plano Diretor preconizadas no Estatuto da Cidade - denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política Urbana" da atual Constituição brasileira, cujos princípios básicos são o *planejamento participativo* e a *função social da propriedade* - em 2019, sendo que esta Lei Complementar é a principal ferramenta responsável pelas diretrizes de ordenamento territorial do perímetro urbano da sede do município e das sedes distritais. O PD conforme descrito pelo Estatuto é “o *instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” e é ele que supostamente deve promover a interação entre os aspectos físicos/territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais propostos para a cidade por sua população.

Entretanto, como se demonstrará aqui, as abordagens sobre aspectos estruturais desses dois paradigmas de desenvolvimento – o Plano Diretor e a Nova Agenda Urbana - nos permitem inclusive questionar se as atuais maneiras pelas quais o plano pretende ser o instrumento normativo do ordenamento territorial ainda são válidas sob o pretexto de uma suposta sustentabilidade ou quiçá se a própria utilização desta lei ainda é razoável ou adequada para este fim no contexto das mais recentes transformações nas redes urbanas globais e seus reflexos no local.

O primeiro capítulo do PD trata da ‘Conceituação, Princípios e Objetivos’ da Lei, dispostos em 03 artigos e 09 incisos respectivos ao enunciado. Assim, logo no artigo 2º a *conceituação* do Plano Diretor é assim descrita:

**Art. 1.º** O Plano Diretor é um **instrumento técnico e político**, sendo a base do processo de **planejamento para a ocupação dos espaços urbanos e rurais**, em suas mais variadas atividades, de maneira que **sejam cumpridas suas funções sociais**, com vistas ao **desenvolvimento sustentável do Município**, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (LC nº 741, 12 de abril de 2019). – grifo do Autor

Aqui que se torna mister evidenciar outra lógica exógena que age no território: assim como o modo de produção capitalista vem se tornando mais complexo e sofisticado, tendo no rentismo e financeirização do capital sua faceta mais recente, assim também o Estado desenvolveu maneiras mais complexas (ou complicadas) de exercer seu comando sobre o território.

Entretanto, em que pese a sofisticação e os tecnicismos cada vez mais abundantes no arcabouço técnico-legislativo, esse comando não se realiza em um 'campo neutro', ele vem a reboque de acertos, conluios e trocas diversas entre os agentes empreendedores e proprietários dos meios de produção e o ente público. A prática política atual é extremamente especializada, e essa interação cada vez mais intensa entre os agentes privados e o ente público caracteriza um novo momento de simbiose entre o capital e o Estado, via exercício da política e assim descrito por SANTOS:

Hoje, vivemos um mundo da **rapidez e da fluidez**. Trata-se de uma **fluidez virtual**, possível pela presença dos novos sistemas técnicos, sobretudo os **sistemas da informação**, e de uma fluidez efetiva, realizada quando essa **fluidez potencial é utilizada no exercício da ação, pelas empresas e instituições hegemônicas**. A fluidez potencial aparece no imaginário e na ideologia como se fosse um bem comum, uma fluidez para todos, quando, na verdade, apenas alguns agentes têm a possibilidade de utilizá-la, tornando-se, desse modo, **os detentores efetivos da velocidade**. O exercício desta é, pois, o resultado das disponibilidades materiais e técnicas existentes e das possibilidades de ação. **Assim, o mundo da rapidez e da fluidez somente se entende a partir de um processo conjunto no qual participam de um lado as técnicas atuais e, de outro, a política atual**, sendo que esta é empreendida tanto pelas instituições públicas, nacionais, intranacionais e internacionais, como pelas empresas privadas. (SANTOS, Milton 2003. p. 41) – grifo do Autor.

Para exemplificar esse enunciado são destacados alguns movimentos do setor privado em sinergia com o ente público no sentido de modificar ou orientar o arcabouço técnico-legislativo que foram noticiados pelos diferentes veículos de mídia em anos recentes. É salutar e típico do processo democrático que grupos da sociedade se articulem e mobilizem em função de seus interesses e necessidades. Entretanto, é igualmente fato que os diversos grupos representativos não têm o mesmo grau de organização, poder econômico e fluidez de circulação entre as diversas instâncias competentes envolvidas. Conforme postulado por SANTOS:

A palavra **fragmentação** impõe-se com toda força porque, nas condições acima descritas, não há regulação possível **ou esta apenas consagra alguns atores e estes, enquanto produzem uma ordem em causa própria, criam, paralelamente, desordem para tudo o mais.** [...] ela não tem limites; mas não tem limites porque também não tem finalidade e, desse modo, nenhuma regulação é possível, porque não desejada. **Esse novo poder das grandes empresas, cegamente exercido, é, por natureza, desagregador, excludente, fragmentador, sequestrando autonomia ao resto dos atores.** (SANTOS, Milton 2003. p. 42). – grifo do Autor

O poder de influência e atuação das grandes empresas não é apenas desagregador no sentido único de fragmentar as redes de união resistentes do território sob sua lógica própria. Ao exercer sua influência sobre o meio político, este poder também é fonte de geradora de insegurança jurídica, direcionamento da produção da cidade, alterador de diversas legislações e emanador de tensionamentos constantes entre as esferas público e privadas, não raro criando situações que manipulam a opinião pública através da presença nas mídias tradicionais e nas redes sociais e, em casos extremos, estabelecendo agentes públicos e privados enquanto antagonistas nas dinâmicas de desenvolvimento urbano. O próprio ordenamento jurídico á agente homogeneizador dos tempos e espaços, na medida que ele é hierarquicamente organizado de ‘cima para baixo’, desde o ente federativo maior até chegar na escala do município.

Portanto, encontramos-nos diante de um contexto em que ao aumento da complexidade e sofisticação da atuação e configuração das instâncias do poder público corresponde também uma atuação mais incisiva das empresas privadas. Tais empresas buscam imiscuir-se e se tornarem elas próprias detentoras do poder político com vistas a orientar a legislação, poder público, mídias e, em última análise, a própria população em agir no sentido do que elas, empresas, entendam como necessário, para sua reprodução tendo como custo socializado a própria fragmentação dos espaços locais, enquanto os processos de acumulação capitalista se agudizam e se concentram. De acordo com ETGES:

A gestão do território, a regulação do território são cada vez menos possíveis pelas instâncias ditas políticas e passam a ser exercidas pelas instâncias econômicas. **O que acontece é que hoje a economia se realiza pela política.** Não é a economia que ocupa hoje a posição central; é a política exercida pelos agentes econômicos hegemônicos. (ETGES, Virginia Elisabeta, 2001). grifo do Autor

Outro aspecto a ser destacado é a capacidade associativa dessas empresas especializadas em se articularem pronta e poderosamente diante de objetivos comuns. A competição existe, mas enquanto detentoras efetivas da velocidade e fluidez dos tempos e territórios o que se se verifica é a formação de redes informais e formais de reprodução cultural de sua própria lógica de crescimento. Os poucos empresários especializados criam parcerias ou reservas de mercado conforme a conjuntura, mas, mais importante, se organizam também em ‘solidariedades organizacionais verticalizadas’ (ETGES, 2001) - entidades de classe, associações ou quaisquer outras formas de cooperação entre si que possibilitem a ingerência sobre as estratégias de ordenamento territorial.

Boa parte destas empresas especializadas também não são recentes e possuem atuação que remonta há décadas, derivadas de heranças ou de capital acumulado por antepassados, de tal sorte que tais solidariedades organizacionais acabam por constituir não somente oligopólios empresariais locais, mas também familiares, reconhecidos pela população como detentores, além dos modos de produção, também das técnicas e do ‘saber fazer’, com influência nas mídias locais e na percepção pública enquanto soberanos das técnicas de ‘desenvolvimento’ do território. Um exemplo pontual, mas extremamente eloquente desse aspecto pode ser observado nas duas reportagens abaixo:

<https://www.gaz.com.br/empresarios-da-construcao-civil-discutem-revisao-do-plano-diretor/>  
<https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/>

A primeira reportagem, de 09 de dezembro de 2016, descreve uma reunião-almoço ocorrida na sede do Escritório Regional do Vale do Rio Pardo do SINDUSCON – RS<sup>1</sup> (que é a autodenominada entidade representativa das ‘patronais’ da construção civil em Santa Cruz) e representantes do Poder Público, nomeadamente a Secretaria de Planejamento, na pessoa do Secretário Municipal então em exercício, com vistas a debater a revisão do Plano Diretor que se encontrava em elaboração.

---

<sup>1</sup> O Escritório Regional VRP do SINDUSCON-RS (*Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Sul*) conta com 13 associados representando as empresas do ramo da construção civil em nível regional. Entretanto, todas as empresas hoje associadas são locais.

O fato é importante a ponto de merecer registro no jornal local, entretanto é reportado de maneira casual, de tal maneira que poderia muito bem constar também da coluna social. Entretanto, o tom informal do texto – em que pese a neutralidade da mídia, esta também empresa líder em seu segmento – permite duas observações importantes. Conforme exposto na matéria:

O **principal ponto debatido** entre o secretário e os empresários associados ao sindicato dizia respeito ao **Plano Diretor**, que está em processo de revisão. A opinião principal do grupo ligado à entidade leva em consideração que, **ao invés de uma correção, é preciso um estudo mais amplo que venha a modificar o plano, que atenda as necessidades futuras e não pontuais**. “É preciso um pensamento maior para o **desenvolvimento harmônico** do município. E uma gestão pública eficiente para atender a demanda”, ressaltou [representante SINDUSCON]. **Sobre o assunto ainda foram abordados os conceitos de zonas, índices de verticalização e horizontalização**, limitações, drenagem urbana, sistema de esgoto, entre outros (GAZETA DO SUL, 2016) – grifo do Autor.

Conforme mencionado anteriormente, é salutar e próprio dos processos democráticos a possibilidade de acordos entre as partes envolvidas e a associação entre diferentes agentes em busca de objetivos comuns. Entretanto, o acesso aos centros decisórios, a quantidade de agentes envolvidos e a representatividade de cada grupo social é extremamente desigual.

Ainda que o entendimento do processo de revisão do PD tenha sido referido como ‘*correção*’(sic) por um representante das 13 empresas, a proposição de um ‘*estudo mais amplo que venha a modificar o plano, que atenda às necessidades futuras e não pontuais*’ com o objetivo do ‘*desenvolvimento harmônico*’ do município é, sob todos os aspectos, uma intenção nobre ainda que exposta de maneira tautológica.

Entretanto, a forma com os quais se busca esse desenvolvimento são descritas ao fim do parágrafo como se fossem comentários aleatórios, complementares ao escopo da discussão principal, quando na verdade são constituem o cerne da questão e que são objeto constante nas interações entre o ente público e as empresas privadas, posto que se trata dos instrumentos que propiciam *de fato* a drenagem da renda fundiária: ‘*os conceitos de zonas, índices de verticalização e horizontalização*’. E, mesmo nessa descrição, a reportagem é ambígua, pois o que se discutiu ali não foram conceitos, apenas números.

A questão dos índices e suas distintas abordagens serão analisadas na próxima seção com vistas a oferecer o contraste necessário e o pano de fundo no qual se ampara o projeto das Ouvidorias Comunitárias. Outro aspecto que deve ser destacado quanto ao processo de elaboração do PD no que tange à representatividade e o manifesto objetivo exposto em seu primeiro capítulo no sentido da inclusão social através da *'participação da população no planejamento da cidade'* com vistas a priorizar o *'interesse coletivo sobre o individual'*.

A segunda matéria destacada data de 20 de dezembro de 2016 e versa sobre o processo de pesquisa de opinião e consultas públicas realizadas no âmbito da revisão do PD *'onde também é possível encontrar atas das audiências públicas e seminários, assim como o diagnóstico preliminar'* conforme destaca a reportagem. O tom da matéria tem aparência mais 'técnica', destacando quantitativos e porcentagens, os procedimentos adotados para obtenção dos resultados e as estratégias para incentivar a participação popular. Dentre os dados destacados:

**De 484 votantes, apenas 131 pessoas afirmam conhecer o atual Plano Diretor** do Município, o que representa 27,07%. **Outras 311 pessoas** – mais da metade dos participantes, com um percentual de 64,26% – **não conhecem o Plano Diretor**. 8,68%, o equivalente a 42 pessoas, votaram em branco.

**Com relação a ocupação do solo, 304 pessoas são favoráveis a ampliação da zona urbana do Município**. O valor é equivalente a 62,81%, mais da metade do público que votou. Outras 138 pessoas, 28,51%, não são a favor. Apenas 42 pessoas votaram em branco.

Em vez de ir ao Centro, 369 pessoas – o equivalente a 76,24%, preferem ter comércio e trabalho perto do local onde moram. Apenas 79 pessoas afirmam que não, e 36 pessoas votaram em branco. **77,48% acreditam que o transporte coletivo deve ser privilegiado em relação ao transporte individual. O percentual corresponde a 375 pessoas**, que vencem o número de 71 pessoas que votaram não e 38 pessoas que votaram em branco. (GAZETA DO SUL, 2016) – grifo do Autor.

Os números são emblemáticos. Ainda que através da reportagem não se possa precisar quantas audiências públicas ocorreram durante o período (de 02 a 19 de agosto de 2016), é de notório saber que tais audiências, historicamente e de fato novamente no último processo, não logram sucesso no sentido de congregar de maneira significativa a participação popular.

Em que pese o tempo exíguo aberto à manifestação da(s) comunidade(s), a matéria detalha o período em que foram disponibilizadas urnas para votação e as maneiras de participação da população através dos ambientes virtuais:

Ao total, **484 pessoas participaram da pesquisa**, que foi **realizada pela internet e através de mais de 200 urnas espalhadas por Santa Cruz. No período de 2 a 19 de agosto**, moradores responderam questionamentos sobre os mais variados temas de interesse direto da população, como **ocupação do solo, meio ambiente, mobilidade urbana e também sobre os mecanismos de participação do cidadão** no processo de elaboração do novo plano. (GAZETA DO SUL, 2016) – grifo do Autor.

Sem entrar no mérito qualitativo da elaboração dos questionários e a maneira pelas quais foram aplicados, é significativo o fato que, de um universo de aproximadamente 130 mil habitantes, menos de 500 pessoas tenham exercido a oportunidade de se manifestar. É curioso notar também que, a despeito dessa representatividade irrisória, cerca de um quarto dos votantes afirma sequer conhecer o plano diretor ora vigente na época, e, no entanto, foram instados a responder questões relativas à *'ocupação do solo, meio ambiente, mobilidade urbana'* conforme exposto na citação supra. Chama atenção também que, desse contingente,  $\frac{3}{4}$  afirmam serem *'favoráveis a ampliação da zona urbana do Município'*, seja lá o que isso possa significar para os cidadãos que assim se manifestaram na situação.

Obviamente não se trata aqui de tecer um comentário jocoso acerca dos esforços da comunidade em participar das instâncias de elaboração da lei, entretanto torna-se patente que as iniciativas de fomentar a participação comunitária no processos são realizadas de maneira inapta por parte do ente público no sentido de proporcionar à população o acesso à informação de forma inteligível, bem como as estratégias de divulgação e inclusão do cidadão em tais processos se mostram inadequadas ainda que, na forma da lei e em atendimento ao Estatuto das Cidades, tais operações se encontrem contempladas. Tal dado é ainda mais contrastante quando consideramos que os reduzidos agentes privados, representando as empresas especializadas, têm acesso direto ao gestor público, apresentando sugestões técnicas específicas e com chances muito maiores de obterem sucesso na consagração de seus objetivos dispostos em lei.

## **ONU-HABITAT3 e a Nova Agenda Urbana**

A estratégia de subdividir o território urbano em 'zonas' distintas que em princípio compartilham características de contiguidade espacial semelhantes e similaridades de composição socio econômica e demográficas é tão indissociada do conceito de plano diretor em si, tornando-os praticamente sinônimos, que tal estratégia de abordagem enquanto resposta adequada ao ordenamento territorial e os conflitos que daí surgem sequer é questionada quanto à efetividade, adequabilidade ou mesmo necessidade de sua utilização como ferramenta de planejamento urbano.

Sucintamente, o conceito de zoneamento no Brasil é herdeiro dos planos sanitários do início do século XX, a partir dos anos 1930 durante a Era Vargas e marca o início da elaboração e proposição de planos conjunturais para as cidades num momento de incipiente industrialização caracterizado, no âmbito urbano, pelo início da verticalização dos núcleos e cidades mais populosas.

Sob viés fordista, amparado no urbanismo enquanto disciplina acadêmica e a consolidação do projeto modernista de produção da cidade em vista do incremento populacional induzido pelo novo papel na rede urbana em vias de consolidação, um segundo momento a ser destacada na difusão do protocolo de zoneamento se dá a partir de 1964 durante o período da ditadura militar que introduz a estrutura do sistema financeiro de habitação, em um momento em que o conceito de zoneamento passa a ser utilizado em diversos municípios brasileiros com o objetivo de habilitar empresas ou o ente público a contrair empréstimos públicos para a produção da moradia urbana.

Outros dois momentos importantes são quando da redemocratização do país, a partir dos anos 1980, e o surgimento de novos instrumentos de direcionamento dessas fontes de financiamento na forma da definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – enquanto que na década de 1990 foram introduzidas, dentre outras, inovações como as Operações Urbanas Consorciadas e outras ferramentas que acabaram sendo incorporados ao futuro Estatuto da Cidade e representam também o início do processo de flexibilização institucionalizada do zoneamento e que estão contempladas nos planos diretores atuais, como no caso de Santa Cruz do Sul a partir de 2007.

De outra sorte, o crescimento significativo dos núcleos urbanos através da reprodução em larga escala - industrial - da moradia e novos produtos imobiliários também é passível de ser ordenada de maneira satisfatória através da adoção das ferramentas de zoneamento ao direcionar os fluxos de capital em locais específicos das cidades. Conforme exposto por SILVA:

O zoneamento continua sendo um dos instrumentos mais difundidos e utilizados no tocante ao controle do uso e ocupação do solo entre os municípios brasileiros mesmo diante das inovações pós-Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Sua concepção de regulação da forma urbana, construída por meio de um processo cumulativo por mais de um século, utiliza uma matriz de parâmetros urbanísticos com base em critérios de incomodidade de usos e controle da replicabilidade do solo (SILVA, J. R. F, 2014).

Uma vez estabelecido o zoneamento do núcleo urbano, via plano diretor, este passa a ser o regulador de diversas funções urbanas para quaisquer setores da cidade e ordena a articulação de variáveis distintas que serão definidas no âmbito de atuação de cada gestão municipal e é também o responsável por fixar o contexto em que se dará a tomada de decisão por parte do setor privado na racionalidade do direcionamento dos fluxos de capital. Dentre outras variáveis, o zoneamento regula usos do solo, taxas de ocupação dos lotes etc., mas o elemento principal regulamentado pelo zoneamento e que é onipresente em todos os locais onde o PD é utilizado é o Índice Construtivo que pode ser descrito como um número definido pelo plano diretor que, multiplicado pela área do lote, estabelece a quantidade máxima de metros quadrados possíveis de serem construídos.

Não por acaso, portanto, o cerne das infindáveis discussões sobre a aplicação do plano diretor é justamente acerca da definição deste índice que, ao definir o montante de recursos a ser aplicado pelo ente privado na conversão territorial do espaços urbanos, acaba por galvanizar o debate sobre todo o mais e, em uma reflexão mais aprofundada, a disseminação da utilização dos planos diretores em todo o território nacional e a respectiva centralidade da utilização do índice é fator homogeneizante em toda a nação da interface da relação entre as empresas privadas e o Estado na gestão e ordenamento territoriais. Conforme descrito por SILVA:

Em geral, as leis de uso e ocupação do solo – regidas basicamente pela definição de índices urbanísticos e categorias de uso –, são o que de fato é aplicado pelas administrações municipais, regulando quase exclusivamente a atuação do setor privado de construção de média e alta renda. Ainda assim, sem resultar sequer em qualidade urbanística como é possível de ver na maioria das cidades brasileiras. (SILVA, J. R. F, 2014).

Contudo, a ONU, através dos ODS, estabelece um novo paradigma de quantificação, análise e qualificação dos índices e indicadores relativos ao urbano. Obviamente trata-se de momentos históricos e abordagens distintas e não se espera que os termos utilizados guardem correspondência entre si. Entretanto, o que as duas abordagens têm em comum é a proposição de instrumental que possibilite a regulamentação das práticas de desenvolvimento urbano, motivo pelo qual torna possível a comparação entre as diferentes propostas.

A maneira de certo modo simplista como os índices construtivos são conceituados e aplicados indiscriminadamente em todo o território nacional ficam evidenciados quando comparados com a acepção geral que os termos ‘índices’ e ‘indicadores’ denotam no contexto econômico e estatístico atual. Grosso modo, na atual conjuntura, índices e indicadores são assim descritos por MAGALHÃES JÚNIOR, 2007 e JANUZZI, 2004:

**Indicadores** são modelos simplificados da realidade com a capacidade de facilitar a compreensão dos fenômenos, eventos ou percepções, de modo a aumentar a capacidade de comunicação de dados brutos e de adaptar as informações à linguagem e aos interesses dos diferentes atores sociais. Para os gestores, **são ferramentas essenciais ao processo de tomadas de decisões e para a sociedade são instrumentos importantes para o controle social**. Não são elementos explicativos ou descritivos, mas **informações pontuais no tempo e no espaço**, cuja integração e evolução **permitem o acompanhamento dinâmico da realidade**. (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007). – grifo do Autor

Uma das maneiras de agregar um conjunto de indicadores e facilitar sua comunicabilidade em virtude do grande número de dados e informações disponíveis é a **construção de outras formas de obter medidas-síntese**, como os indicadores compostos ou **os índices**. Os índices são elaborados mediante a agregação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma dimensão, ou a diferentes dimensões, da realidade (JANUZZI, 2004). – grifo do Autor

A sistematização, compreensão, comunicabilidade e a possibilidade de diversos vieses de abordagem e intercâmbio ou *interchangeability* no trato, composição e aquisição de informações, portanto, dota tal formulação de um sistema de índices e indicadores com características muito mais sofisticadas de apreensão das diferentes realidades e práticas que animam o território urbano e permitem que se implemente não apenas um monitoramento mais abrangente e dinâmico dos processos de crescimento da cidade como também possibilitam a emergência de um novo paradigma de planejamento urbano orientado às características específicas de cada local.

A estratégia age no sentido de potencializar as dinâmicas locais de correlações de força e ingerência do ordenamento territorial sob um prisma diverso das relações bilaterais entre o ente público e o capital hegemônico internalizado sob a lógica organizacional dos oligopólios especializados da iniciativa privada local em um esforço que busca potencializar principalmente a inclusão social de racionalidades e práticas diversas nos processos decisórios de planejamento local. Nesse sentido, os objetivos expostos no documento da NAU adquirem particular relevância, além de indicar um caminho viável:

11. Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos. (ONU- HIII – Nova Agenda Urbana, p.05, 2019)

Portanto, para que um plano diretor que se pretenda inserido no debate mais amplo que concerne à sustentabilidade e o espectro abrangente que tal proposição adquira atualmente necessita obrigatoriamente uma reflexão mais aprofundada no que diz respeito à delimitação e, por que não, conceituação do tema conforme exposto no seu capítulo inicial, sob pena de estar simplesmente emulando uma retórica narrativa que no aspecto geral se encontra totalmente descolada do debate atual acerca da do acesso ao Direito à Cidade e à inclusão social com vistas à justiça espacial.

## **As Ouvidorias Comunitárias**

A proposta que se pretende uma estratégia de inclusão social nos processos orientadores das formulações de políticas públicas que atuem no sentido de promover o Direito à Cidade em um contexto de reivindicação de uma justiça espacial que atenda de maneira inclusiva e equânime a população é apresentada nessa seção – as Ouvidorias Comunitárias. A ideia que embasa o projeto das OC surge no contexto dos encontros entre variados grupos sociais e setores representativos das mais diversas comunidades brasileiras que ocorreram durante o período de aproximadamente um ano durante a ‘Vigília Lula Livre’ que teve lugar em Curitiba-PR em apoio ao ex-presidente Lula enquanto perdurou seu encarceramento ilegal.

Como é próprio de ocorrer em movimentos progressistas desse tipo, em uma ‘tradição’ que se consolidou com o Fórum Social Mundial de Porto Alegre-RS durante a década de 1990, tais acampamentos, vigílias ou seja qual a denominação adotada a esses movimentos, se caracterizam por ser uma espécie de ‘guarda-chuva’ para as mais variadas propostas de grupos de discussão propositivos de estratégias para o combate ao progresso avassalador das políticas neoliberais atuais e a todo tipo de opressão e agressão contra os povos e comunidades locais, não apenas no Brasil, mas em consonância com movimentos similares em toda a América Latina.

Nesse contexto, o jornalista e escritor Marcelo Carota, mineiro radicado em Brasília-DF cobria o evento de forma participativa, colhendo depoimentos e análises para a produção de um livro sobre a vigília e, em nossas conversas e trocas de informação, apresentou o documento ‘Vozes da Vigília (Propostas)’, que se trata do texto-síntese elaborado por um desses grupos de debate (o documento original encontra-se nos anexos deste artigo). A ideia das OC deriva diretamente do conteúdo exposto na ‘Proposta 1’ deste documento, que debate a atual conjuntura da crise cognitiva atual, mormente as ‘guerras de narrativa’ no âmbito da explosão do fenômeno das fake News e concentração do monopólio da informação em poucas empresas que dominam esses meios por um lado, e o surgimento desse novo fenômeno da manipulação e produção de notícias falsas nos meios virtuais, por outro.

Indubitavelmente um debate necessário e atual, que concretiza de maneira sombria e amplificada o que SANTOS afirmava sobre o rapto das práticas políticas por grupos econômicos especializados e que teve reflexos diretos nas últimas eleições no Brasil, EUA e outros países tanto na América Latina quanto na Europa. Esta temática não será abordada neste artigo, entretanto é sintomático que a percepção da reação a essas forças invasivas e disruptivas do território tenha elementos em comum na maneira enquanto buscam valorizar a participação do indivíduo na construção de projetos sociais mais inclusivos com vistas ao exercício de direitos básicos, quais sejam o acesso à informação, as variadas definições de segurança e, neste caso, o Direito à Cidade e à justiça espacial nos processos de ordenamento territorial. No documento original se lê:

A primeira proposta [...] é a formulação e formação de **núcleos populares** que criem unidades de, chamemos assim, **OUVIDORIA DA DEMOCRACIA**, no maior número possível de cidades, especialmente as do interior [...]

O projeto, capitaneado por lideranças partidárias, sindicais e de movimentos populares, deve ter como parceiras lideranças comunitárias e religiosas, aí incluídas as evangélicas, uma vez que líderes das franquias neopentecostais, transformando templos num híbrido de sindicato patronal e campo de concentração mental, e com narrativa da prosperidade individual, tiraram de milhões a consciência do que são de fato: classe trabalhadora, não “colaboradores” ou “empreendedores” – e devolver essa consciência à classe trabalhadora, segundo o geógrafo inglês David Harvey, “É o maior desafio da esquerda atual”.

**Somente após uma escuta bastante atenta e organizada (sistematizando as informações), sabendo o que as pessoas realmente desejam, é que se poderá lhes oferecer uma informação que corresponda ao que realmente querem, não o que lhes é oferecido como ideal, para benefício dos poucos de sempre.** (Vozes da Vigília [Propostas], 2020). – grifo do Autor

Os trechos destacados na citação acima fomentaram o *insight* da proposta que passou a ser denominada ‘Ouvidorias Comunitárias’ aqui apresentada. Naturalmente, essa inspiração tem como pano de fundo a investigação do fenômeno urbano por parte deste autor que remonta há pelo menos duas décadas, enquanto estudante e ativista de maneira geral, e todo o escopo do programa em Desenvolvimento Regional ao longo dos últimos 8 anos em particular, que compõem o *framework* desta abordagem.

Perceba-se, conforme exposto nas seções anteriores, a constatação da existência e intensificação da fragmentação territorial denotada pelos padrões de segregação socioespacial em um contexto em que o instrumental normativo se encontra concentrado desigualmente em poder de um poder público fortemente vinculado ao comando hegemônico do mercado tem sido objeto de análise crítica ao longo de boa parte de minha atuação enquanto pesquisador, técnico e servidor público municipal.

Entretanto, ainda não se havia encontrado um modelo ou formulado uma estratégia que permitisse a necessária e decisiva participação popular de fato na elaboração de tais instrumentos. Mais importante, a crítica mais abrangente é justamente quanto ao caráter normativo de tais ferramentas nos municípios, ao utilizarem o Estatuto da Cidade de maneira formulaica e protocolar na elaboração dos planos diretores, em uma conjuntura de homogeneização técnico-legislativa dos territórios.

Portanto, a proposta das OC é derivada do conceito das 'Ouvidorias pela Democracia' em um primeiro momento nesse aspecto: o acesso e a possibilidade de exercer a efetiva democracia em seus múltiplos aspectos através da formação de *núcleos populares* conforme disposto no texto *no maior número possível de cidades, especialmente as do interior*. No contexto das OC, se pretende que a constituição dos núcleos populares se dará no maior número possível de bairros como se verá adiante, ainda que a maneira enquanto a estratégia se estrutura também permita o recorte regional e, nesse caso, o objetivo de que seja apropriada por outras cidades se mantém enquanto alternativa. Conforme exposto por MARGUTI et al:

Soma-se a isso um cenário estrutural de insuficiente capacidade técnica e institucional nas secretarias de governo dos municípios, muitas vezes incapazes de levarem a cabo estudos e diagnósticos consistentes para compreender a demanda de sua população de maneira a orientar o planejamento. Por essa razão, muitos planos diretores acabam trazendo uma réplica do portfólio de instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade, sem aderência à realidade dos municípios. O descolamento do conteúdo dos planos diretores é, em grande medida, fruto da fragilidade da participação democrática e, mesmo nos municípios em que está presente, esta nem sempre tem a força e a mobilização necessárias para se contrapor aos interesses dos setores produtivos, que possuem a primazia sobre as decisões locais de seus empreendimentos e ações. (MARGUTI, Bárbara O. et al, 2000)

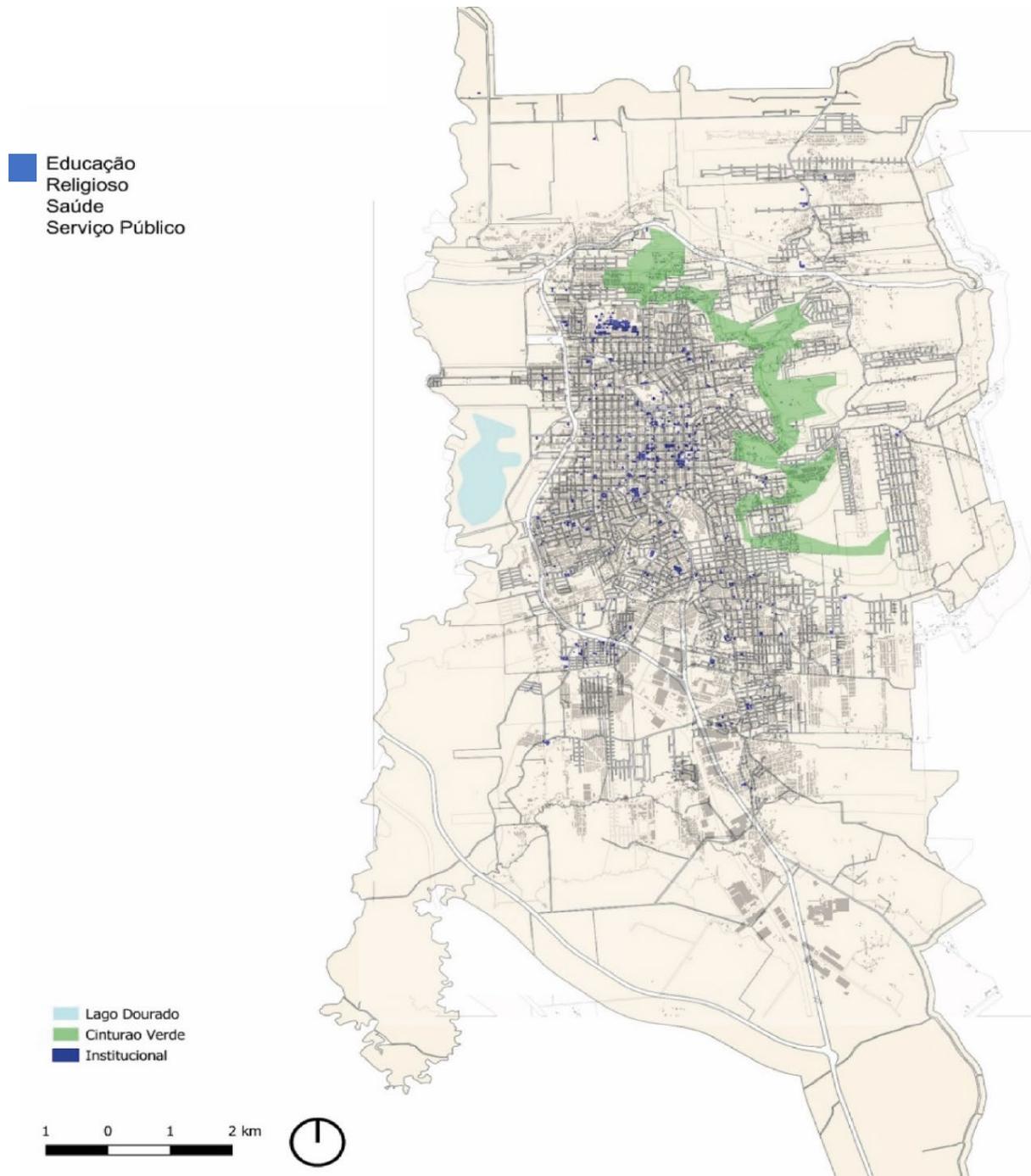
Outro aspecto em comum trata da manifesta intenção de congregar os diversos grupos sociais na utilização da estratégia, não somente grupos com objetivos afins mas também, e principalmente, abarcar as visões contraditórias do setor público, agentes de mercado, instituições em suas diversas organizações e o indivíduo particular etc., no sentido destacado no último parágrafo da citação, com vistas à escuta atenta e sistematizada enquanto base para a formulação de propostas efetivas de ação em um momento posterior – daí o nome ‘Ouvidoria’.

Em que pesem os princípios norteadores e as inspirações para as propostas, estas são as semelhanças entre os projetos. Entretanto, o diferencial das OC se dá através principalmente da sistematização das informações, que no contexto municipal adquire uma nova dimensão através da implementação do MAPA DA CIDADE que trouxe a possibilidade de coletar e georreferenciar quaisquer informações a que alguém se proponha mapear.

Aparentemente simples, essa inovação tecnológica, permite, pela primeira vez de maneira abrangente, multiescalar e multidimensional, compilar dados distribuídos espacialmente na cidade. Historicamente, não somente o acesso aos dados, mas principalmente sua obtenção e compilação em um ambiente multifinalitário específico que permita a articulação e cruzamento de dados de maneira coesa sempre se constituiu em um gargalo decisivo na apreensão das diversas realidades locais e um entrave para o (re)conhecimento do território local. É nesse aspecto de adotar essa base de dados estruturada que a proposta das OC difere da sua contraparte e adquire um novo sentido e formato, tendo a inclusão democrática enquanto objetivo comum, mas deslocando o foco dos meios de comunicação para a questão urbana de modo abrangente.

Em relação ao plano diretor, tanto hoje como na proposta que se apresenta, o ente público é central na formulação da estratégia, mas agora enquanto interface na relação entre a população e o mercado no sentido de atuar mais como uma ‘caixa de ressonância’ do que enquanto agente propositor exclusivo da legislação, daí o termo ‘Ouvidoria’. Para se compreender a posição da municipalidade nesta proposta, observe-se a Figura 5 abaixo:

**Figura 05.** Distribuição dos Estabelecimentos Institucionais – Particulares e Privados – em Santa Cruz do Sul – RS



Fonte: Montagem elaborado pelo Autor combinando os Mapas de Uso e Ocupação do Solo e Distribuição de Equipamentos Institucionais- Patrícia Lopes e Bruno T. Deprá - 2020

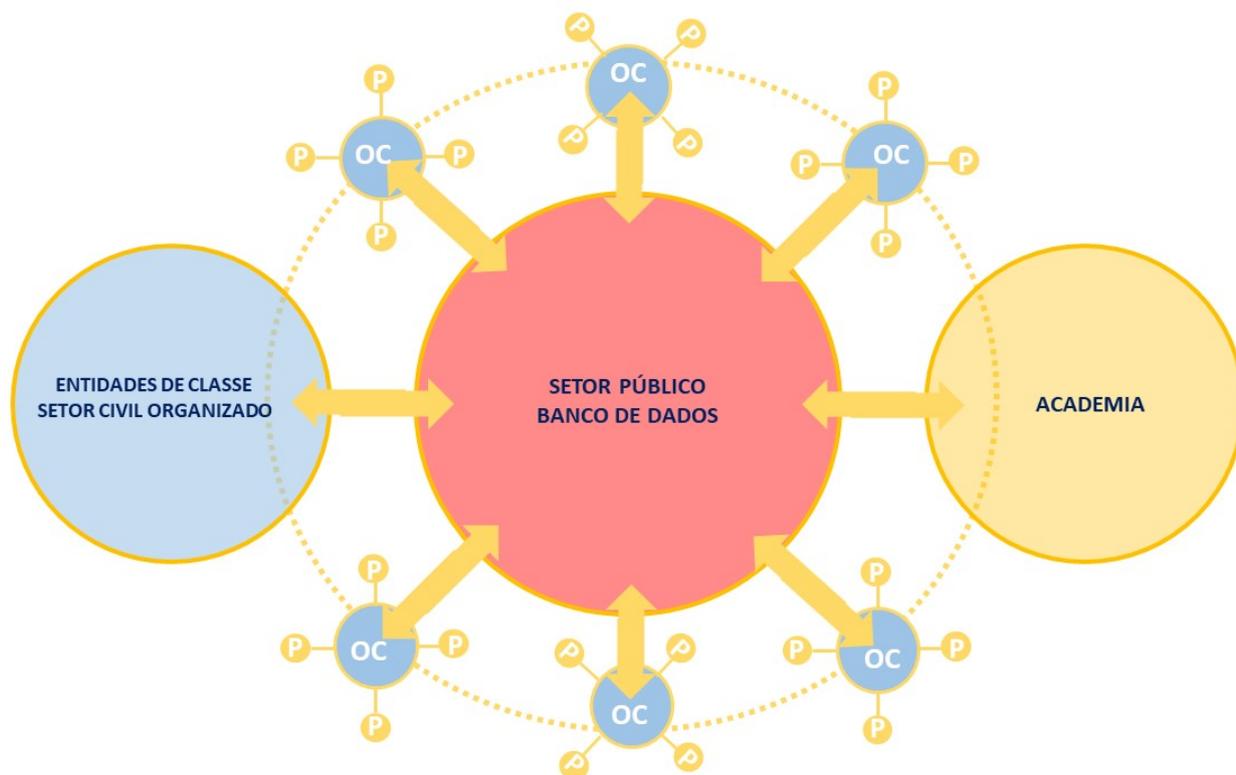
Ainda que o aspecto da segregação espacial reste confirmado de maneira incontestada no tecido urbano do município, é possível perceber que a localização de estabelecimentos institucionais – privados e públicos – se encontra distribuída de maneira relativamente ubíqua em todas as localidades do perímetro urbano. Apesar da maioria dos equipamentos estar localizada no centro, destaca-se que todos os bairros da cidade se encontram contemplados com algum tipo de estabelecimento institucional, dentre postos de saúde, escolas, igrejas, entidades de classe etc.

A proposta pretende utilizar essa rede institucionalizada capilarizada no território enquanto interface de comunicação do cidadão com o ente público através do banco de dados do MAPA. Para tanto é necessário apenas um espaço físico existente (uma sala ou até mesmo apenas uma mesa em local adequado), um terminal de computador e um operador para coletar os dados. É importante que o espaço institucional utilizado seja tanto público como privado, pois o objetivo essencial é a coleta de informações de cada indivíduo e alimentação dessa informação no banco de dados.

A ideia é alimentar esse BD com informações básicas a ser definidas no escopo do projeto, tais como endereço, idade, gênero etc. e alguma demanda específica do cidadão, como críticas ou sugestões, de maneira a se obter, ao longo do tempo, um mosaico com diferentes informações que se espera que indiquem tendências locais de necessidades, anseios e demandas da população que, uma vez mapeadas, podem auxiliar o agente público na formulação de políticas públicas direcionadas às necessidades concretas de cada localidade, tendo em vista que o padrão se conforma em escala, ao longo do tempo, informado pelo próprio indivíduo.

Desta maneira, o ente público mantém sua centralidade em todo o processo, mas agora enquanto interface entre o indivíduo, a sociedade civil organizada e a academia – porquanto agente concentrador de informação através do BD – e não mais como detentor absoluto da elaboração das políticas públicas de maneira vertical. A forma como se propõe articular as relações entre essas diferentes esferas é exposta na Figura 6 abaixo:

**Figura 06.** Diagrama Conceitual – Relação entre Esferas de Atuação Público-Privadas – Ouvidorias Comunitárias



Fonte: Elaborado pelo Autor - 2021

A proposta prevê a atuação em sinergia entre 4 agentes principais, sem organização hierárquica: I. O indivíduo que alimenta a OC com informação (letra P); II. As entidades de classe e organizações do setor civil organizado com suas pautas e demandas específicas; III. A Academia com aporte de conhecimento e demandas de projeto e pesquisa; IV. O ente público, representado pela Prefeitura Municipal enquanto interface de interação entre os agentes e gerenciadora do banco de dados. O desenho da proposta estabelece a PM enquanto elemento central no processo, mas não necessariamente enquanto protagonista das decisões, tendo em vista que a gestão pode encampar a proposta enquanto programa de governo, mas também pode atuar de maneira acessória, somente fornecendo o acesso ao banco de dados para utilização das demais entidades.

A coleta das demandas pode se dar tanto de maneira aleatória, de forma que ao longo do tempo se constatem tendências comuns a cada localidade, quanto de maneira dirigida ao público, seja por iniciativa do poder público ou das entidades da classe ou da própria população. Por exemplo, a gestão municipal pretende iniciar uma campanha de prevenção ao suicídio em determinado bairro. Para tanto, basta lançar uma campanha de divulgação da disponibilidade das OC enquanto espaço para coleta das informações e questionamentos da população acerca do tema e alimentar o BD.

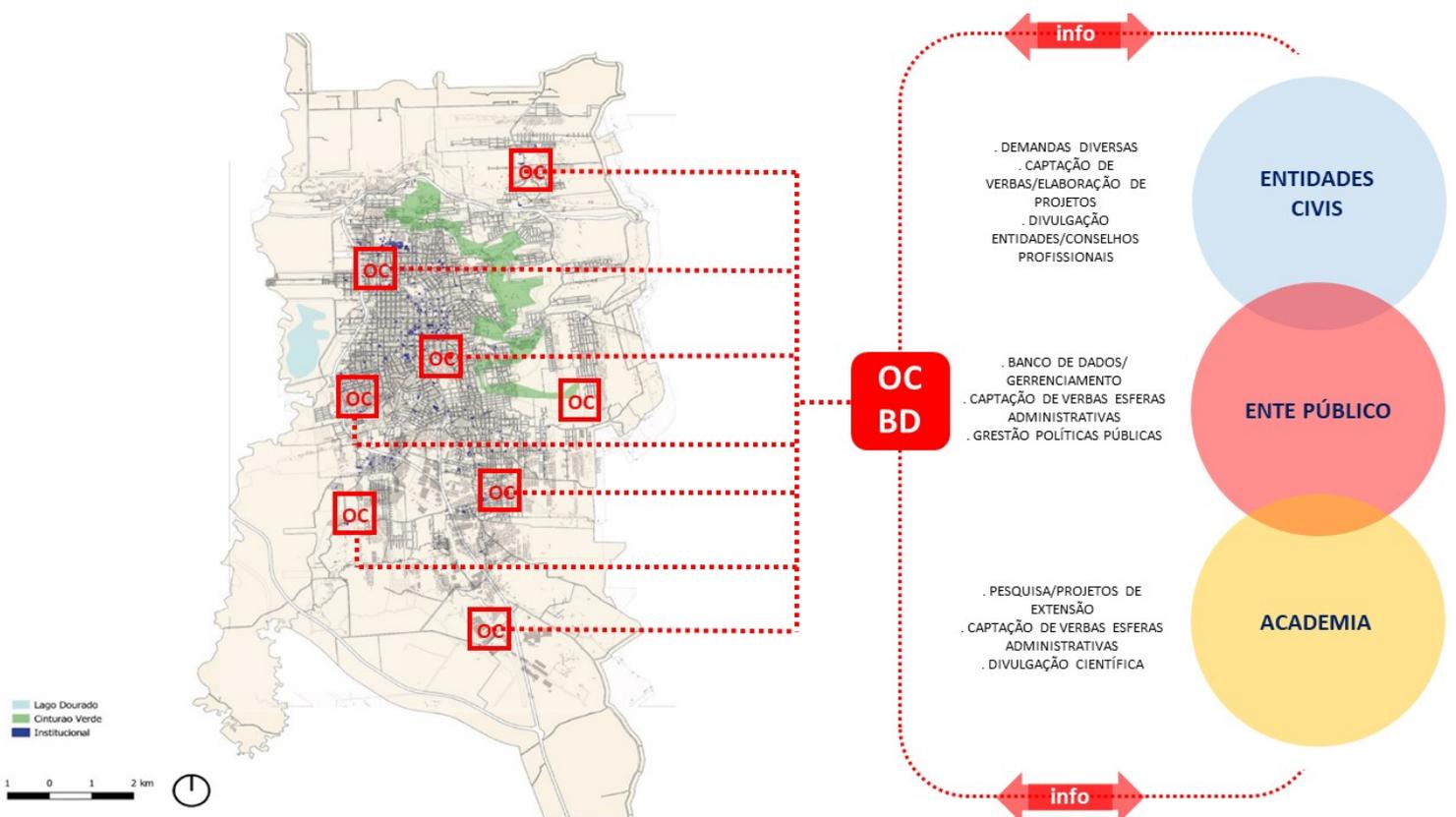
Da mesma maneira, supõe-se que o SINDUSCON ou a SEASC pretenda realizar uma pesquisa sobre a qualidade do ambiente urbano ou a UNISC pretenda obter mais informações acerca da qualidade de vida dos idosos em determinada região. Assim, é importante que a responsabilidade pela operação da obtenção dos dados seja compartilhada entre as diferentes instâncias, mas o essencial é que se formate também uma matriz de dados básicos específica, para que se obtenha, além das informações relativas a cada pesquisa ou campanha, outros dados que possibilitem a observação da emergência de padrões de demandas ou necessidades insuspeitas.

Poder-se-ia descobrir que um bairro específico necessita de um ponto de cultura ao invés de um complexo aquático de piscinas no inverno, por exemplo. De qualquer maneira, é essencial que o poder público assuma essa centralidade do processo, seja pelo protagonismo ou enquanto parceiro repositório dos dados e interface de diálogo entre as entidades e indivíduos envolvidos. Conforme exposto por MARGUTI et al:

Isso pressupõe a edificação de um modelo democrático de governança, que reverta a lógica dos interesses dominantes em benefício do conjunto da sociedade, e que permita que governos e sociedade decidam conjuntamente sobre as decisões que impactam a vida de todos. O próprio documento Habitat III [...] (UN, 2016b) aponta nessa direção, ao afirmar que os governos locais possuem papel fundamental de fortalecer a interação entre todos os atores, oferecendo oportunidade de diálogo com atenção especial aos direitos, às necessidades às potenciais contribuições provenientes de todos os segmentos da sociedade. (MARGUTI, Bárbara O. et al, 2000)

A proposta, portanto, se pretende utilizar da infraestrutura física já existente, da sinergia entre os distintos agentes no fornecimento de operadores nos pontos de interface e das demandas destes agentes em relação as suas áreas específicas de atuação em uma iniciativa de baixo custo que busca a relação horizontal entre as esferas de participação que priorize e fomente a participação popular enquanto esteio para a tomada de decisão e formulação de políticas públicas ou campanhas institucionais no sentido de proporcionar e garantir o Direito à Cidade. Sinteticamente, a Figura 7 abaixo expõe a proposta:

**Figura 07.** Diagrama Conceitual – Relação entre Esferas de Atuação Público-Privadas



Fonte: Elaborado pelo Autor - 2021

Desta maneira, ao mesmo tempo em que a estratégia fomenta a articulação entre os diversos agentes envolvidos na produção do ambiente urbano, ela também proporciona múltiplas oportunidades de interação das comunidades envolvidas e dá guarida ao surgimento de projetos diversos e a formulação de políticas públicas orientadas de acordo com a demanda popular local. De igual sorte, tal proposta visa substituir a noção hegemônica de reprodução do quadro construído do meio urbano através da utilização dos conceitos de zoneamento e índice construtivo pela incorporação dos índices e indicadores em consonância com os modelos adotados pela NAU e que são possíveis de ser construídos localmente em virtude da coleta e cruzamento de dados agora possíveis através da plataforma do MAPA DA CIDADE.

Finalmente, a proposta aqui delineada não se trata ainda de um projeto, mas da exposição de uma proposta de trabalho que enfim leve em consideração as reais condições locais e demandas da população através de uma estratégia que fomente a inclusão popular em nível individual, como forma de promover o Direito à Cidade através de instrumentos que propiciem o encadeamento de diversos dados acerca do território com vistas a embasar a tomada de decisão e a formulação de políticas públicas em um paradigma que rompa com o *status quo* das práticas e dinâmicas urbanas que privilegiam a reprodução dos métodos de apropriação hegemônicos do mercado sobre o instrumental técnico-legislativo que regula o ordenamento territorial. Nesse sentido, a proposta converge com o entendimento da ONU, expresso em alguns pontos destacados constantes da Nova Agenda Urbana:

13. Vislumbramos cidades e assentamentos humanos que:

(b) sejam participativos; promovam a participação cívica; estimulem sentimentos de pertencimento e apropriação [...] priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, [...] fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política e propiciem a coesão social, a inclusão e a segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes sejam satisfeitas, reconhecendo as necessidades específicas daqueles em situação de vulnerabilidade;

(d) estejam aptos a enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades de um crescimento econômico inclusivo e sustentável, utilizando a urbanização para transformação estrutural [...] e uso eficiente de recursos, aproveitando economias locais, reconhecendo a contribuição de setores informais e apoiando sua transição sustentável para a economia formal; (ONU- HIII – Nova Agenda Urbana, 2019)

## Referências

ETGES, Virginia Elisabeta;. *Desenvolvimento Regional Sustentável: o território como paradigma*. Santa Cruz do Sul: REDES, Santa Cruz do Sul: Edunisc, v. 10, 2005.

ONU – HABITAT III – Nova Agenda Urbana 2019  
Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ONU-Habitat)  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4441942/mod\\_resource/content/1/5\\_uso\\_de\\_indices\\_e\\_indicadores.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4441942/mod_resource/content/1/5_uso_de_indices_e_indicadores.pdf)

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 23. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

MARGUTI, Bárbara O. et al. *A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana*. 2000

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28583](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583)

PMSCS. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL. *Plano diretor de desenvolvimento urbano de Santa Cruz do Sul*. Santa Cruz do Sul: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, 1977.

\_\_\_\_\_. Lei 1659 de 14/12/1977. Santa Cruz do Sul: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, 1977.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 390 de 02/07/2008: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 563 de 22/07/2013: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, 2013.

SANTOS, Milton. *Por uma outra Globalização: Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record, 2000.

SILVA, J. R. F. *Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo*. 2014. 297 f. Dissertação de mestrado | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Rogério L. L.da: *Cidade, Corporação e Periferia Urbana*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

## **Anexos**

<https://www.gaz.com.br/aprovado-o-novo-plano-diretor-de-santa-cruz-saiba-o-que-muda/>

<https://www.gaz.com.br/saiba-como-contribuir-com-o-novo-plano-diretor-de-santa-cruz/>

<https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/>

<https://www.gaz.com.br/empresarios-da-construcao-civil-discutem-revisao-do-plano-diretor/>