

## **INSTITUCIONALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO DIRETOR URBANÍSTICO DE UMA CAPITAL AMAZÔNICA**

**PAULA ALMEIDA BRITO**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

**ELIANE ALVES SILVA**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

**GLEIMIRIA BATISTA DA COSTA**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro à pesquisa.

# INSTITUCIONALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO DIRETOR URBANÍSTICO DE UMA CAPITAL AMAZÔNICA

## 1 INTRODUÇÃO

A política urbana no Brasil tem como marcos a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e o Estatuto da Cidade, que regulamentou os Arts. 182 e 183 da carta magna. Trata-se da Lei Federal no 10.257, de 10/07/2001, que estabeleceu diretrizes para as áreas urbanas do país, com abrangência em todo o território municipal, bem como regulamentou uma série de instrumentos a serem utilizados pelos municípios na implementação da política urbana e do plano diretor.

Essas diretrizes e instrumentos foram concebidos a partir dos debates sobre o direito à cidade e sobre a reforma urbana, levando para o marco legal o reconhecimento das desigualdades sociais e territoriais que caracterizam as cidades brasileiras. Em linhas gerais, o Estatuto da Cidade busca consolidar, na agenda urbana brasileira, alguns aspectos essenciais como: direito a cidades sustentáveis; afirmação do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana; utilização compulsória de imóveis vazios ou subutilizados em áreas urbanas bem estruturadas; regularização fundiária de interesse social; redistribuição dos ônus e bônus da urbanização e a recuperação dos investimentos públicos em infraestrutura; e participação e o controle social na formulação e na implementação da política urbana (MORAES; ANDRADE, 2017).

A política urbana visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, entendendo como um lugar de planejamento e gerenciamento por vários agentes sociais e interesses opostos, que compreende grupos que são mais ou menos favorecidos, estabeleceu o plano diretor como instrumento de gestão da cidade, que tem o objetivo de dar transparência e democratizar esta política (ULTRAMATI et al, 2018).

O plano diretor urbanístico das cidades contribui para a prática de planejamento, voltando-se à promoção do desenvolvimento local. Utiliza instrumentos dos quais interpretam as condições e características econômicas, sociais, urbanas, culturais e ambientais locais, sendo o instrumento básico da política urbana por apoiar a tomada de decisão dos gestores municipais no cumprimento da agenda urbana e do desenvolvimento local. Suas propostas devem resultar de pactos sociais, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e da gestão democrática.

Para Moraes e Andrade (2017), o plano diretor pode adquirir elementos de sustentabilidade e participação societal, tendo como foco a cidade, o território e suas formas de apropriação, traduzindo-se em diretrizes, critérios e parâmetros para ocupação urbana e territorial, propostas de ação e prioridades de intervenção urbana.

Embora a legislação indique a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, a sua aplicação não é a realidade em algumas regiões, como a Região Amazônica. A gestão de interesses passíveis de impactos econômicos e ambientais; a demanda de planejamento de zonas para moradia e dos novos fluxos de mobilidade; os serviços e a infraestrutura; os aspectos culturais e históricos, as questões fronteiriças, além de conflitos agrários são algumas das razões que tornam complexa o atendimento à legislação urbanística (NANTES, 2018). Por isso, o objetivo deste artigo é analisar a institucionalização da revisão do plano diretor do município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, região da Amazônia Ocidental.

Ao propor que se estude as instâncias de institucionalização, pretende-se abranger a participação popular em uma capital inserida no contexto amazônico, elementos que envolve a complexidade regional descrita no parágrafo anterior e expõe como se tem buscado o desenvolvimento sustentável na Amazônia. Dessa forma, as análises que seguem neste artigo podem contribuir com um entendimento mais amplo sobre o plano diretor e pode contribuir

com a geração de informações para auxiliar gestores públicos na administração urbanística das cidades amazônicas.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA**

### **2.1 Participação e Deliberação em Planos Diretores**

A governança participativa se fundamenta pela lógica governamental com concepção de criar novas estruturas interativas, transformando a sociedade em aliados na gestão com o intuito de auxiliar o desempenho administrativo e legitimação democrática (FREY, 2004). Importante para aumentar a responsabilidade e capacidade de resposta dos governos locais, sendo percebido principalmente como um meio para realizar uma democracia e assim, permitindo que os cidadãos influenciem a concepção e implementação de regras do dia-a-dia sobre os serviços públicos (SPEER, 2012).

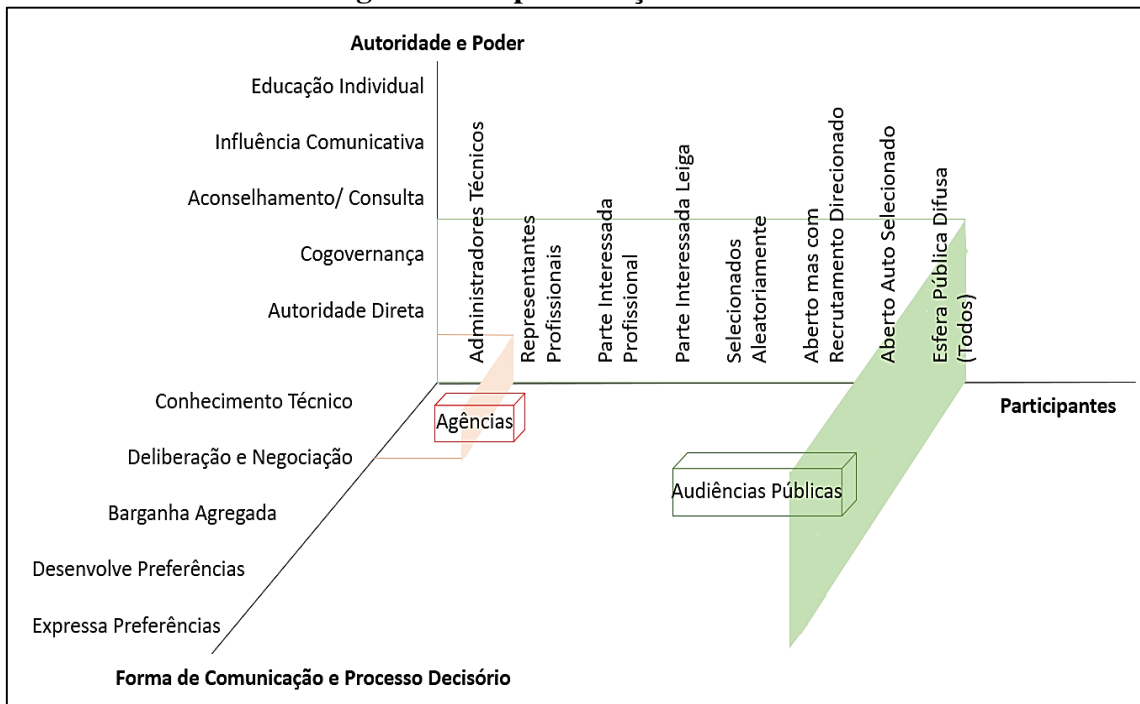
Com o crescimento de novas formas de governança, os sistemas político-administrativos tiveram que se adaptar à diversidade, à complexidade e à dinâmica da sociedade. Assim multiplicaram-se os processos interativos, crescentemente institucionalizados, envolvendo níveis e dimensões variadas, com maior quantidade de atores exercendo influência e com um maior número de interações entre os representantes dos diversos interesses sociais (KOOIMAN, 2002; FREY, 2004). Numa gestão de corresponsabilidade, quando se divide a responsabilidade entre governo e sociedade, este processo é alicerçado num tripé de ações nas áreas, segundo Frey, (2004): da mobilização; da conscientização/participação; do desenvolvimento de projetos e ações comunitárias, visando a tornar efetivos os princípios de *empowerment*, segurança e participação.

Todos esses mecanismos visam facilitar a participação da sociedade no processo de políticas públicas, para tomada de decisão sobre a distribuição de fundos públicos, bem como no monitoramento e avaliação dos gastos do governo, melhorando a prestação dos serviços públicos e fortificando a democracia (SPEER, 2012). Para alcançar legitimidade e corresponsabilização, um grande número de leis foram aprovadas para regularizar os mecanismos de participação, como por exemplo, o plano diretor urbanístico.

Em Chávez (2015), se divide a participação da sociedade de quatro formas: institucionalizada, quando é legal a assim resulta em maior legitimidade, ou autônoma, quando formada da própria sociedade civil, sem a regularização. Administrativa quando é despolitizada ou política que possui um poder social mais amplo. Fung (2006), em sua teoria, denominada Cubo Democrático, apresenta três dimensões de como as participações variam. A primeira constitui-se dos participantes, os quais participam e se envolvem no processo, em sua forma aberta (popular) ou fechada (selecionada). A segunda caracteriza-se pela forma de comunicação e processo decisório, dos quais se pode receber só a informação e não participar da decisão, participar de uma escolha ou participar do processo com ideias e escolhas. A terceira dimensão, é a autoridade e poder, que estabelece uma ligação entre as discussões, política ou ação pública sobre outros.

Essas três dimensões constituem um espaço no qual qualquer mecanismo particular de decisão pode ser localizado e mostra como as regiões do espaço institucional são adequadas, abordando três importantes problemas: legitimidade, em que uma política ou ação pública é legítima quando os cidadãos têm boas razões para apoiar ou obedecer; justiça, levando em consideração que alguns grupos não podem influenciar nas questões políticas, tomada de decisões ou obter informações relevantes para avaliar quão bem os interesses servem aos seus; e eficácia, considerando que hierarquias públicas podem carecer de informação, engenhosidade, know-how ou recursos necessários para abordar os problemas sociais de forma eficaz (FUNG, 2006).

**Figura 1 – Representação do Cubo Democrático**



Fonte: Fung, 2006

Na figura de Fung (2006), formada pelas três dimensões, onde a participação é mostrada com tipos de participação mais extensiva ao estado ou ao público; A comunicação e decisão são apresentadas da forma onde o público pode se expressar mais ou menos, quando sua opinião é expressa e faz parte do processo decisório até quando só é informado uma decisão sem participação; A autoridade e poder são mostrados quando a participação pública tem mais ou menos autoridade. Neste sentido, a figura mostra as dimensões proporcionais a maior ou menor participação, formando dois cubos opostos. No cubo verde, denominado audiência pública é considerado o mecanismo mais democrático, sendo quando a participação se encontra no tipo ideal democrático, se dando por meio da participação, aberta, mas com recrutamento direcionado que mesmo todos podendo participar, é mais interessante que sejam as pessoas envolvidas e interessadas; a autoridade seria na forma de consulta com uma comunicação influente e a comunicação por preferência expressa, assim, participando do processo como uma parte na escolha e tomada de decisão.

Já no cubo vermelho, denominado agência pública, quando a participação é mínima ou nenhuma, se dando através do tipo de participação por administrador especialista ou representante eleito, neste caso não tem interação com o público; a autoridade na forma direta, por meio dos entes do estado; e a comunicação e decisão por experiência técnica. Essas dimensões fazem parte de todo o processo, não elegendo uma forma ruim ou ótima de participação, pois todas são importantes para cada contexto e decisão, sendo que a mais democrática, mesmo que ideal, não se consegue aplicar em todo tipo de mecanismo.

Num contexto democrático, a informação pode ser entendida como elemento essencial por meio do qual os cidadãos podem aumentar conhecimento e, com isso, sua capacidade de agir frente ao público, ou seja, a informação como pilar da construção da esfera pública (CHAVEZ, 2015). A participação cria oportunidades para as pessoas influenciem as decisões, a deliberação é uma forma de debate e discussão para se chegar a uma decisão final.

Deliberar visa produzir opiniões e informações nas quais os participantes estão dispostos a formular preferências por meio de discussão (HABERMAS, 1994). A teoria deliberativa é definida como normativa concentrada em processos comunicativos de opinião e formação de

vontade que precedem o voto para responsabilizar e legitimar as decisões (CHAMBERS, 2003). Maneira justa e democrática de lidar com o pluralismo, afastando entendimentos individualistas e de ganhos próprios para uma visão ancorada nas concepções de responsabilidade e discussão (ELSTER, 1993).

Uma boa comunicação implica reconhecimento e avaliação dos outros, possibilitando durante o processo diferentes pontos de vista para interagir e transformar reciprocamente, portanto é uma maneira de lidar com controvérsias por meio do diálogo, devendo continuar a raciocinar juntos até alcançarem aceitação mútua (ELSTER, 1993). Deliberar tende a mudanças de opiniões, razões, intensidade e atitudes em relação a visões opostas.

Porém há uma diferença entre perguntar implicitamente às pessoas e o que a pessoa, como indivíduo, prefere (HABERMAS, 1993). Habermas não foi o único autor a escrever sobre deliberação, mas foi um dos mais proeminentes, colocando forte peso na questão da institucionalização, por meio da comunicação, formulando um projeto de institucionalização que se orienta pelo paradigma procedimental de democracia. Com isso, propõe resolver o problema de como a formação discursiva da opinião e da vontade pode ser institucionalizada, da ação recíproca entre as esferas informais do mundo da vida com as esferas formais dos processos de tomadas de decisão institucionalizados, de como transformar poder comunicativo em poder administrativo.

O pensamento político habermasiano dirige-se a uma teoria da democracia, pensada em termos institucionais. Na lógica da ação comunicativa explorada pela Teoria da Ação Comunicativa (1993) e a deliberação por Três Modelos Normativos de Democracia (1994) obras de Habermas foram retiradas os seguintes questionamentos: “O que o indivíduo sabe sobre o assunto?”, buscando o conhecimento racional; e “Qual sua posição sobre o assunto?”, para identificar a preferência individual. Questões que servem como base para os questionamentos de Fung (2006, p. 5): Quem participa? Como eles se comunicam e tomam decisões? Qual é a conexão entre suas conclusões e opiniões de um lado e de políticas públicas e ação sobre o outro?

Uns dos desafios na deliberação é a polarização de grupo, que indica que os membros de um grupo se movem previsivelmente em direção a um ponto mais extremo indicando tendências de pré-deliberação (HABERMAS, 1994). A polarização do grupo está associada a dois fatores, o primeiro é a dinâmica social, que os membros buscam aprovação e reconhecimento de outros membros, tencionando a escolher com os prevalentes do grupo; o segundo fator é um conjunto de argumentos limitados, inclinando em uma única direção, resultando em uma visão de duas camadas, do público forte e fraco (HABERMAS, 1994).

## **2.2 Institucionalização de Plano Diretor**

O plano diretor é um instrumento de planejamento urbanístico, que objetiva o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local (GREVETTI, 2019). Conforme estabelecido no plano diretor “a propriedade realiza sua função social quando atende aos requisitos fundamentais para a ordenação da cidade” (título VII, cap.2, art,182, par.2).

Pode ser compreendido como uma lei municipal, cuja sua elaboração está prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 182, descrito como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O plano diretor dispõe sobre as limitações urbanísticas, determina obrigações e estabelece comportamentos visando ao cumprimento da função social da propriedade e tem como fundamento controlar o processo de intervenção do poder público sobre a cidade, para que interesses privados não se sobreponham ao interessa da coletividade (GREVETTI, 2019).

Inicialmente os planos eram vistos como documento de caráter exclusivamente técnico e que visava primordialmente projetar e desenvolver a imagem da cidade futura (VIEIRA; SILVA, 2011). Após a elaboração do Estatuto da Cidade, o plano diretor veio a integrar fatores políticos, econômicos, financeiros, sociais e territoriais, sendo um espaço de debate sobre as estratégias de intervenção na cidade, no qual a participação direta dos cidadãos passou a ser obrigatória, devendo ser estimulada pelo poder público (ESTATUTO DA CIDADE, 2002), por meio de audiências públicas, plebiscitos e referendos. Sua elaboração possui três etapas fundamentais, segundo Cidade (2004):

- Etapa 1: Leitura da Cidade – Essa etapa envolve a leitura técnica e a leitura comunitária do Município. Nela deve ser feita a mobilização dos atores envolvidos e os eventos participativos com o intuito de reconhecer e sistematizar informações. O principal objetivo é compreender a situação do Município, principalmente quanto aos problemas, conflitos e potencialidades. Ao fim, os diferentes pontos de vista devem ser compatibilizados e sistematizados em uma única leitura da cidade.
- Etapa 2: Formulação de propostas e definição dos eixos estratégicos – com base nos resultados da etapa anterior, esta etapa deve definir os pontos prioritários de intervenção, assim como os objetivos e metas para o futuro da cidade e os instrumentos necessários para alcançá-los.
- Etapa 3: Projeto de Lei do Plano Diretor – redação final do projeto de Lei. Como é possível perceber, o esquema geral é bem semelhante ao planejamento racional. Além disso, a busca pela definição dos eixos estratégicos também indica uma influência dos princípios do planejamento estratégico, na medida em que busca identificar aqueles pontos mais importantes para o desenvolvimento urbano, ao invés de tentar abarcar e resolver todos os problemas indiferentemente.

No momento de revisão do plano diretor é que devem ser estruturados ou redefinidos os canais de interlocução entre a sociedade e o poder público favorecendo a formulação, implementação e monitoramento da política urbana. Ressalte-se que a instalação de um processo de planejamento normalmente tem como consequência mudanças no comportamento dos agentes públicos e dos cidadãos e, frequentemente, resulta na necessidade de adequação na organização e procedimentos das instâncias de Governo envolvidas em sua aplicação e acompanhamento. Por essas razões, sua elaboração ou revisão não deve deixar de considerar a participação e a deliberação entre a comunidade, equipe técnica e gestores municipais.

### **3 METODOLOGIA**

Este estudo caracteriza-se por ser uma pesquisa qualitativa que utiliza procedimentos descritivos por meio de um estudo de caso. Para Eisenhardt (1989), os estudos de caso são estratégias de pesquisa que se concentram na compreensão da dinâmica de ambientes com características específicas, combinando fontes múltiplas de dados em complementariedade para as análises.

Este artigo se caracteriza como um estudo de caso pois investiga a institucionalização do plano diretor do município de Porto Velho-RO, município da região amazônica do Brasil que traz consigo características históricas, socioeconômicas e territoriais bastante específicas, como as descritas por Nantes (2018), abrangendo elementos relacionados à migração, colonização, diversidade e infraestrutura. Também, foram utilizadas mais de uma fonte de dados secundários para as análises.

Os dados foram obtidos dos documentos das rodadas de audiências públicas para a revisão do plano diretor participativo do município de Porto Velho. Foram analisadas todas

rodadas de audiência do município, que aconteceram nos anos de 2018 e 2019 e podem ser vistas *on-line* nos seguintes endereços eletrônicos:

- 1ª rodada (disponível em: <https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/artigo/24030/documentos-da-1a-rodada-de-audiencias-publicas>);
- 2ª rodada (disponível em: <https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/artigo/24032/documentos-da-2a-rodada-de-audiencias-publicas>); e
- 3ª rodada (disponível em: <https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/artigo/25535/audiencia-publica-eventos-finais>).

Para cada rodada os registros disponíveis são as atas, as listas de presença, os slides utilizados pela equipe da prefeitura, registros fotográficos e as gravações em vídeo. As atas, a lista de presença e os slides permitiram a realização de uma análise documental, enquanto o registro de fotos e a gravação permitiu uma observação não participante. No total foram 898 registros analisados.

Para a análise dos documentos foi utilizada a análise de conteúdo de Bardin (2011) por meio de categorização. No entanto, ao invés de construir categorias a partir dos dados, como é costumeiro em análises exploratórias, foi utilizado o processo de institucionalização de Cidade (2004) composto por três etapas, sendo (1) Leitura da Cidade; (2) Formulação de propostas e definição dos eixos estratégicos e (3) Projeto de Lei do Plano Diretor – redação final do projeto de Lei. Assim, a categorização permitiu que os resultados fossem descritos e organizados em categorias que correspondessem ao fluxo de institucionalização.

Posteriormente, utilizando os resultados foi elaborado um framework de análise a partir do Cubo Democrático de Fung (2006), sendo analisados em comparação com o aporte teórico e com outras pesquisas da área. Como forma de apresentação das especificidades do caso em estudo, antes das análises foi apresentado um breve histórico da cidade de Porto velho-RO.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 O caso de Porto Velho-RO**

O município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, está localizado na Região Norte do Brasil e integra a área da Amazônia Ocidental, cidade portuária que tem uma população estimada de 494.013 habitantes (IBGE, 2019). É o município mais populoso do estado de Rondônia e o quarto mais populoso da Região Norte. Destaca-se por ser a capital brasileira com maior área territorial, estendendo-se por pouco mais de 34 mil km<sup>2</sup>. O Rio Madeira, afluente do Rio Amazonas, delimita o perímetro urbano da cidade, além de ter sido o propulsor para seu surgimento no começo do século XX por possibilitar o acesso para a construção da Estrada de Ferro Madeira Mamoré (PORTO VELHO, 2019).

Porto Velho e toda a região amazônica foi construída por políticas públicas de orientação intervencionista e desenvolvimentista, que utilizavam de investimentos dos setores habitacional e de infraestrutura urbana para dinamizar a economia e legitimar o governo junto à população (LOW-BEER, 2002). A expansão do território visto como “vazio” e aumentou a atuação econômica do país por meio da implantação de projetos de mineração, construção de ferrovias, implantação de estradas e hidrelétricas, além dos projetos de colonização (BORGES, 2016).

O processo de colonização e ocupação estão ligados a ciclos econômicos, como a extração da borracha, a descoberta da cassiterita, o garimpo de ouro, a construção da BR 364, projetos integrados de colonização (PIC) e mais recentemente a construção de usinas

hidrelétricas no Rio Madeira. Todos esses ciclos ocasionaram intensa migração de várias parte do país como também de outros países, ocasionando e consolidando na cidade um crescimento desordenado, desigual e excludente (TAMBORIL; BARBOZA, 2016).

A infraestrutura da cidade não conseguiu acompanhar a acelerado crescimento populacional e por isso é considerada uma das capitais brasileiras que mais apresenta vulnerabilidades relacionadas ao saneamento básico, iluminação pública, mobilidade urbana, segurança e regularização fundiária (NANTES, 2018), contexto que contrasta com o fato de Porto Velho possuir segundo PIB Per Capita dentre as capitais da Região Norte, com o valor de R\$ 28.836,46, conforme IBGE (2019).

Um grande número de famílias vive em áreas irregulares, áreas de risco, área de proteção permanente, estando sujeitas a alagamentos e outras formas de desastres, mesmo com um território de grande extensão. Porto Velho possui 14 distritos que são classificados por (1) baixo madeira, (2) médio madeira e (3) alto madeira, fazendo alusão ao rio que tangencia a cidade. Os distritos estão dispostos pela Lei 1.378/1999, que subdivide o Município em: Nova Califórnia (3), Extrema (3), Vista Alegre do Abunã (3), Fortaleza do Abunã (3), Abunã (2), Mutum-Paraná (2), Jaci Paraná (2), Porto Velho (sede, (2)), São Carlos (1), Nazaré (1), Calama (1) e Demarcação (1). Acrescentando na Lei 1.535/2003 o distrito de União Bandeirantes (2) e na Lei 2.082/2013 a criação do distrito de Rio Pardo (2), perfazendo os 14 distritos (PORTO VELHO, 2019). Tornando assim a legislação urbanística um desafio para acompanhar as mudanças e oferecer respostas às reivindicações populares, condição do Plano Diretor.

Por sua obrigatoriedade, o Plano Diretor de Porto Velho foi revisado em 2018, após os 10 anos, como estabelecido no Estatuto das Cidades. Além do prazo é exigido também a gestão democrática da cidade com a participação direta dos cidadãos, por meio de audiências públicas, plebiscitos e referendos e sua elaboração precisa ser fundamentada em três etapas, que são: leitura da cidade, formulação de propostas e definição dos eixos estratégicos e por fim o projeto de Lei do Plano Diretor (CIDADE, 2004). Daqui pra frente serão apresentados os resultado referentes a coleta de dados, descrevendo essas etapas.

## **4.2 Leitura da Cidade**

A leitura da cidade foi denominada de Análise Temática Integrada no processo de institucionalização do plano diretor de Porto Velho. O chamado para mobilização, o lançamento do projeto e do seu planejamento, ocorrido no período de março e abril de 2018, foi desenvolvido no período de maio a agosto de 2018. O processo se deu com rodada de oficinas de leituras comunitárias e leituras técnicas, elaboração do diagnóstico preliminar, audiências públicas e a elaboração do diagnóstico consolidado, sendo as leituras comunitárias realizadas nos distritos e bairros do distrito sede, além de reuniões com administradores regionais e com presidentes de bairro.

As audiências públicas foram realizadas somente em 4 distritos, dos 14 existentes e contemplados, sendo que esses 4 estão em diferentes subdivisão, assim representando o baixo madeira, foi o distrito de Calama, o médio madeira representado por Nova Mutum Paraná e Porto Velho, enquanto o alto madeira foi representado pelo distrito de extrema. Nas quatro audiências foram apresentados a caracterização do município, o contexto atual da economia, do meio ambiente, mobilidade, saneamento básico e habitação, seguido da leitura de demandas já identificadas para depois os participantes expor suas demandas e questionamentos, concluindo com as respostas e esclarecimentos dos representantes técnicos, assim como a inclusão dessas demandas dos participantes no projeto consolidado.

Além de ter sido realizadas somente em 4 distritos, outro fato relevante sobre a participação é enaltecido na primeira audiência, realizada no dia 14/08/2018 às 19h20min., em Porto Velho, distrito sede, com abertura do prefeito que justificou o horário noturno para



possibilitar uma maior participação social, oportunizando os trabalhadores, registrando em sua lista de presença 239 participantes, fato que não ocorreu nas outras três audiências realizadas posteriormente às 15h, ocasionando o registro de 29 presenças na lista de Nova Mutum Paraná, 48 presenças em Extrema e 50 presenças em Calama.

Em todas as audiências os maiores questionamentos e demandas estavam relacionados com saneamento básico e regularização fundiária, sendo levantados questionamentos específicos sobre as medidas para ocupação na margem esquerda do Rio Madeira na região frontal a cidade, que é uma área protegida. Outro questionamento sobre área protegida foi:

Como o município vai tratar o problema da invasão da Reserva do Jaci Paraná? [...] Como a ampliação da terra indígena Karitiana será tratada no Plano Diretor? (Respondente do Distrito de Porto Velho. Reunião realizada em 14/08/2018. Ata, p.4).

Nenhuma das demandas sobre área protegida estava contemplada no diagnóstico preliminar, assim não havendo uma possível solução e foi agradecida a informação que ainda não se encontravam no plano. Outro assunto muito demandado foi em relação à habitação, diagnosticando outro fato desconhecido ou não contemplado, no distrito de Nova Mutum Paraná, o destino de várias residências desocupadas e/ou invadidas, que foram construídas para os funcionários das construtoras da usina durante sua operação, porém depois da obra esses funcionários partiram deixando mais de 1.000 casas abandonadas e posteriormente o processo de doação parado. Sendo ressaltado pelo representante do ConCidade no fragmento a seguir:

Em relação à Habitação de Interesse Social, consideramos uma análise crítica em relação à localização de instalação desses empreendimentos, em lugares distantes dos equipamentos públicos e do emprego dos moradores [...] Não se considera um modelo habitacional próprio para quem vive em cidades na região Amazônica [...] A experiência de habitação vigente ainda é segregador e desintegrado [...] os “vazios urbanos” só serve para especulação e a concentração fundiária, em detrimento do interesse público. A expansão urbana à margem esquerda do Rio Madeira é mais uma dessas mazelas. (Respondente do Distrito de Porto Velho. Reunião realizada em 14/08/2018. Ata, p.11).

Constatando diversos problemas enfrentados por moradores dos distritos, como a falta de coleta de lixo, ausência de posto policial, assim como educação e saúde, pois mesmo quando tem a estrutura de uma escola ou posto de saúde, não tem nenhum profissional ou é insuficiente, sendo registrado a falta até mesmo de energia elétrica e água tratada em algumas localidades.

### **4.3 Formulação de Propostas e Definição dos Eixos Estratégicos**

A segunda fase, denominada de Diretrizes e Propostas para uma Cidade Sustentável, teve o objetivo de apresentar respostas a Análise Temática Integrada, que constituiu a leitura da cidade, para concluí-la com diretrizes e propostas consolidadas, norteando o planejamento da institucionalização do plano diretor. Essa fase utilizou audiências públicas para apresentação das demandas gerais do município e apresentação de demandas específicas para cada distrito, além da eleição de delegado distrital para conferência do Plano Diretor.

Esta fase foi bem diferente da primeira, pois ocorreram audiências públicas em todos os distritos. Um ponto de destaque é que as participações não foram limitadas a poucas localidades como na fase anterior, sendo isso um aspecto positivo, mas que ocasionou algumas situações singulares, à exemplo de União Bandeirante e Rio Parto, que não tinham proposta preliminar para apresentar. Ainda, o caso dos distritos de Demarcação e Nazaré que tiveram sua participação restritas a pouco mais de uma hora para apresentação, manifestação e esclarecimentos, tempo escasso para grandes esclarecimentos. Outros fatores são apresentados nos relatos a seguir:

[...] Eu propriamente não moro aqui, moro a vinte e cinco quilômetros, ali na vila Jirau. Já ouviu falar em Vila Jirau? [...] Eu vim de lá pra cá hoje para lembrar as pessoas que estão fazendo este trabalho [...] e dizer que a Vila Jirau tem mais ou menos quinhentas famílias, e crianças é o que mais tem. Eu quero dizer que é uma calamidade o que acontece lá. Não temos Posto de Saúde, tinha e foi fechado. Nós não temos uma máquina para fazer limpeza na rua, já pedimos várias vezes, há oito anos pedindo. Quando chega a seca, o pessoal não tem nem água para beber. (Respondente do Distrito de Nova Mutum Paraná. Reunião realizada em 06.02.2019. Ata, p.10).

[...] Em primeiro lugar, uma correção que quero fazer para a Senhora, aquele mapeamento que a Senhora colocou aqui de desmatamento, isso foi em 2008, de 2008 para cá, houve a supressão da madeira para poder fazer o lago das Usinas, no caso da Santo Antônio. Está aquele desmatamento no mapeamento da Senhora, que foi a Usina que fez. (Respondente do Distrito de Jaci Paraná. Reunião realizada em 08.02.2019. Ata, p.8).

A obrigatoriedade de a participação popular tornar o processo de institucionalização do plano diretor transparente, busca romper com o modelo tradicional e intervencionista. No entanto, também pode ser utilizado como um instrumento eminentemente político e por isso encontra grandes resistências, descréditos e ausência de participação, que são justificadas por sua efetiva implementação.

Este fato foi constatado nas audiências públicas realizadas nos distritos de Demarcação, que contou somente com 13 participantes, em São Carlos com 19 presenças, em Fortaleza do Abunã teve 20 presenças, em Extrema 23 presenças, em Vista Alegre do Abunã 24 presenças, em Nazaré 28 presenças e em União Bandeirantes 30 presenças.

[...] Eu participei do primeiro (Plano Diretor) e eu gostaria que se o Senhor tivesse a resposta do primeiro. Do que foi feito, se foi feito. Porque de dez em dez anos, alguém já deveria ter feito alguma coisa. Eu participei de todas as reuniões e o Vista Alegre continua do mesmo jeito, não mudou nada! Aumentou sim, os buracos. (Respondente do Distrito de Vista Alegre do Abunã. Reunião realizada em 01.02.2019. Ata, p.6).

[...] Participei do outro Plano Diretor, mas não fui ouvido [...] a única coisa que clamo é água tratada e nunca é atendido. (Respondente do Distrito de Nazaré. Reunião realizada em 06.02.2019. Ata, p.2).

[...] Após as reuniões do Plano Diretor, a comunidade terá voz nesse sentido. A comunidade está desacreditada do Poder Público, por isso não veio ninguém. (Respondente do Distrito Demarcação. Reunião realizada em 07.02.2019. Ata, p.3).

A população dos distritos de Abunã e Jaci-Paraná enxergaram uma oportunidade para mudar suas realidades no meio do processo de institucionalização e se mobilizaram para participar da segunda fase, deixando registrado as demandas locais, pois na primeira fase do plano não houve efetiva participação.

No caso do distrito de Abunã, os moradores elaboram uma carta que foi entregue para a equipe da prefeitura com as demandas da população, mostrando o interesse em participar, porém o horário da audiência não os favoreceu. No entanto, para sanar as falhas de participação distrital da primeira fase, a equipe da prefeitura designada ao trabalho com o plano diretor realizou a audiência na escola com os alunos, conforme pode ser visto na narrativa a seguir:

[...] Então nas preliminares (oficinas de leitura comunitária), só tinha os alunos daqui, vieram poucos adultos [...] O público hoje aqui é outro. [...] A gente elaborou desde a parte da agricultura [...] A coleta da água é abaixo da área urbana, enquanto que os dejetos descem tudo lá para baixo e lá embaixo é colhida a água, em vez de ser acima da área urbana. Mas no dia da escolha das propostas, quem participou foi a criança

né! Os alunos, os jovens aqui da escola e claro, vocês viram aí que eles colocaram internet, melhorias na quadra da escola [...] E eu gostaria de saber se dentro dessa audiência aqui existe a possibilidade de a gente acrescentar nesse plano que já está elaborado, já tá, como se diz impresso né? [...] Porque esse público aqui hoje são os verdadeiros que decidem pelo distrito de Abunã. (Respondente do Distrito de Abunã. Reunião realizada em 04.02.2019. Ata, p.7).

A audiência pública do distrito de Jaci Paraná foi a que obteve maior participação dentre todos os distritos, inclusive mais do que na sede do município, contando com 549 participantes em todas as fases do processo de institucionalização do plano diretor. Também foi uma forma de protesto dos moradores, por se tratar de uma localidade que foi afetada pela construção das duas usinas hidrelétricas em uma grande enchente. Esses moradores aguardam desde 2018 o remanejamento para um local seguro, como os relatos descrevem:

[...] A cidade não tem saneamento básico. A cidade não tem um posto de saúde. A cidade não tem esgoto. A cidade não tem asfalto. A cidade não tem nada. E aí vocês vão querer o que? [...] No seu Plano Diretor que eu li, você disse que não teve a participação da população. Então a população não participou. Aí eu pergunto para a Camila hoje: Camila, por que você acha que tá todo mundo aqui hoje? E na sua oficina não apareceu ninguém? (Respondente do Distrito de Jaci Paraná. Reunião realizada em 08.02.2019. Ata, p.6).

[...] A gente sabe que vocês estão fazendo a parte de vocês, é lei, certo?! Até porque se não, vocês não estariam aqui, com todo o meu respeito. Mas uma coisa eu acredito que deu para vocês enxergarem, esse Plano Diretor é muito importante sim, mas para nós aqui de Jaci, infelizmente hoje, ele não tem solução. [...] A gente não quer nem um metro de asfalto [...] a gente quer remanejamento [...] Porque Jaci não tem condições de receber nenhum tipo de infraestrutura hoje. (Respondente do Distrito de Jaci Paraná. Reunião realizada em 08.02.2019. Ata, p.8).

O impacto com os grandes projetos econômicos aumentou a situação que já era crítica, agravando o avanço do desmatamento e precariedade da infraestrutura, impossibilitando atualizar as informações e demandas, tanto pela ausência de participação como de dados técnicos atualizados.

A audiência que era pra ser o encerramento da segunda fase aconteceu em Porto Velho, havendo a participação de várias lideranças políticas, incluindo o prefeito. As lideranças fizeram suas declarações e discursos para 479 participantes, o que ocasionou as seguintes manifestações:

[...] Se você olhar o tempo que está aí, a maioria das pessoas que estão aqui desejando fazer uma fala, não conseguirão porque perderam muito tempo ouvindo a gestão e não ouvindo a comunidade. Eu quero reafirmar aqui, que o Plano Diretor, ele é feito para que nós discutamos coletivamente, população e gestão. (Respondente do Distrito de Porto Velho. Reunião realizada em 19.02.2019. Ata, p.13).

[...] A população participa sim, se você divulgar, a população participa e quer contribuir para uma Porto Velho melhor. [...] Eu só lamento que não foi respeitado, não foi dada a prioridade para ter um tempo necessário de explanação. Eu acho assim lamentável, a gente não poder estar resumindo este trabalho que foi feito, com estes dados atualizados, nesse tempo tão exíguo. É uma complexidade de coisas que a gente tem que entender [...] Se a gente não está conseguindo entender nem o relatório que foi feito [...] mas se haveria possibilidade de ocorrer um outro encontro e de que tivesse, uma hora para cada tema, com a convocação da população antes. (Respondente do Distrito de Porto Velho. Reunião realizada em 19.02.2019. Ata, p.14).

O grande desafio foi abranger todo o território do município, principalmente as áreas de invasão ou espaços cedidos temporariamente, que se tornaram definitivos ao longo do tempo em decorrência de problemas nas políticas de assentamento, como o caso da região de

Curicacas. Ainda assim, alcançou grandes espaços, como a Vila Princesa, que está distante 10 km da sede do município.

[...] Uma comunidade do Baixo Madeira, chamada Curicacas. Nós fomos atingidos pela cheia, né. [...] Nós não temos nada. Eles perguntaram: Vocês têm educação? Nós não temos escola. Vocês têm saúde? Nós não temos Posto. Vocês têm moradia? Nós não temos casa. Eu chamo as nossas casas lá da nossa comunidade como tapiré. Porquê da cheia de 2014 nós fomos para um local para nós fugir da cheia e lá estamos até hoje. Cinco anos. Nem a localização para construir uma casa decente, o Prefeito não teve essa capacidade de fazer. (Respondente do Distrito de Porto Velho. Reunião realizada em 19.02.2019. Ata, p.17).

[...] Para quem não sabe a Vila Princesa é um lixão a céu aberto. Ali aquelas pessoas são esquecidas, como foi dito no começo, pela Raísa, foram feitas lá duas oficinas nesta revisão do Plano Diretor. Ali é uma comunidade muito sofrida, é ali onde vai todos os resíduos sólidos, os resíduos que saem das suas casas. [...] Lá nós precisamos de tudo o que foi levantado aqui hoje: água tratada, melhoria no posto de saúde, segurança, atenção melhor para a nossa escola, saneamento. (Respondente do Distrito de Porto Velho. Reunião realizada em 19.02.2019. Ata, p.21).

Para atender as manifestações e ouvir os participantes, foram organizadas mais duas audiências públicas na sede de Porto Velho, porém em zonas diferentes e sem a presença de políticos, sendo uma na zona leste no dia 14/03/2019 que teve a participação de 72 pessoas, a outra na zona sul no dia 15.03.2019 com a participação de 172 participantes. Além de não ter a mesma mobilização das audiências anteriores, a exposição dos dados não mostrou novas informações.

#### **4.4 Projeto de Lei do Plano Diretor: redação final do projeto de Lei**

A fase que encerra a revisão do Plano Diretor foi denominada Plano de Ação e Investimento e Institucionalização do Plano Diretor, com audiência pública em Porto Velho no dia 26/06/2019 das 15h às 18h, que contou com a presença de 123 participantes. Nesta fase foi formulado o anteprojeto de Lei do Plano Diretor e as revisões de legislações urbanísticas complementares. Também foi a primeira audiência do plano com intérprete de libras. Para chegar nesta etapa, num período de 15 meses, foram realizadas um total de 20 audiências públicas, mais de 50 reuniões técnicas e 40 oficinas comunitárias, com a participação de mais de 4.500 cidadãos, que mesmo sendo considerável, não tem representatividade significativa dos habitantes.

O anteprojeto teve como principais demandas consolidadas e problemas identificados: o avanço do desmatamento; impactos de grandes projetos econômicos; situação fundiária; precariedade da infraestrutura de saneamento básico; dispersão da urbanização; reprodução de condomínios horizontais fechados. Como propostas apresentadas para sanar esses problemas e orientar as políticas públicas num processo contínuo de planejamento urbano e territorial nos próximos 10 anos, se baseou a partir de cinco estratégias:

1. Cidade com a floresta e as águas – enquanto capital amazônica, essa estratégia atua no combate ao desmatamento ilegal, incentivo do desenvolvimento local que valorizem esse ativo e ampliação da arborização urbana.
2. Controle da dispersão urbana – a cidade opera com a lei de uso e ocupação de solo de 1999, apesar de já ter sido apontado e diagnosticado no Plano Diretor de 2008, não foi efetivado desde esse período, continuando como estratégia a ocupação de terrenos vazios e imóveis subutilizados e redução e congelamento do perímetro urbano.

3. Pertencimento e identidade – principalmente pela força da migração, a estratégia busca a preservação do patrimônio local e à qualidade dos espaços urbanos, assim como a valorização das comunidades tradicionais, preservando a cultura da cidade.
4. Modernização da gestão urbana – atualização das legislações pra se adequar com os instrumentos legais, como Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e principalmente a implementação do Plano Diretor.
5. Presença do setor público nos distritos – não só como mecanismo de comando e controle, mas para desenvolverem condições urbanas e ambientais melhores, com a estratégia de Reconhecimento de padrões locais e definição de regras básicas de construção e a Delimitação de núcleos urbanos.

Terminada a apresentação da revisão do plano diretor, foi dada a palavra aos participantes, representados por 123 pessoas, ouvindo-se primeiro algumas lideranças de bairros, organizações e distrito e depois abrindo para todos, que em geral confirmou e aprovou as propostas, mas manifestaram como maior preocupação a efetividade do plano, conforme relatos:

[...] Quero convocar a todos e a todas que participem mais, que seja para o seu vizinho, para sua comunidade, que sejam fiscalizadores do novo Plano Diretor, para que ele não seja engavetado como o anterior. (Respondente da reunião realizada em 26.06.2019. Ata, p.14).

[...] Para a gente não construir um Plano sem olhar o que já tivemos de conquistas (pesquisas) na versão anterior. Tem questão posto que foi boa, que a gente precisa dar só uma avançadinha com relação a isso, para não perder o histórico e estar sempre começando do zero. (Respondente da reunião realizada em 26.06.2019. Ata, p.11).

Antes de ser enviado para votação, o plano passou por conferência do fórum de eleição de delegados dos distritos, que foi agendada para uma data provável no mês de agosto de 2019, ato este que foi repudiado com uma nota pública lida na audiência:

[...] No último dia 17.06.2019, o Prefeito reuniu-se com o setor da construção civil e de corretores de imóveis. E, de forma unilateral, suspendeu a Conferência da revisão do Plano Diretor Participativo, que estava agendada para a data de 27.06.2019, atendendo ao setor que teve todas as oportunidades nos último 15 meses de revisão para trazer suas demandas e contribuições. [...] É preciso ficar claro que o adiamento da conferência, com prejuízos econômicos e sociais para toda a sociedade e em resposta única, exclusivamente, ao setor econômico corporativo. (Respondente da reunião realizada em 26.06.2019. Ata, p.9).

A equipe afirmou que a conferência estava suspensa, sem uma data definida ainda, porém que o prazo seria para a sociedade, incluindo a empresarial, apreciar as minutas de leis e trazer suas considerações. Posteriormente, foi publicado um edital de divulgação para o Fórum de eleição de delegados para a conferência ocorrida na data 07/08/2019 e no dia 15.08.2019 foi realizada a conferência da revisão do Plano Diretor por estes delegados eleitos. O anteprojeto de lei da revisão do Plano diretor foi entregue em março de 2020 e até a presente data não foi votado.

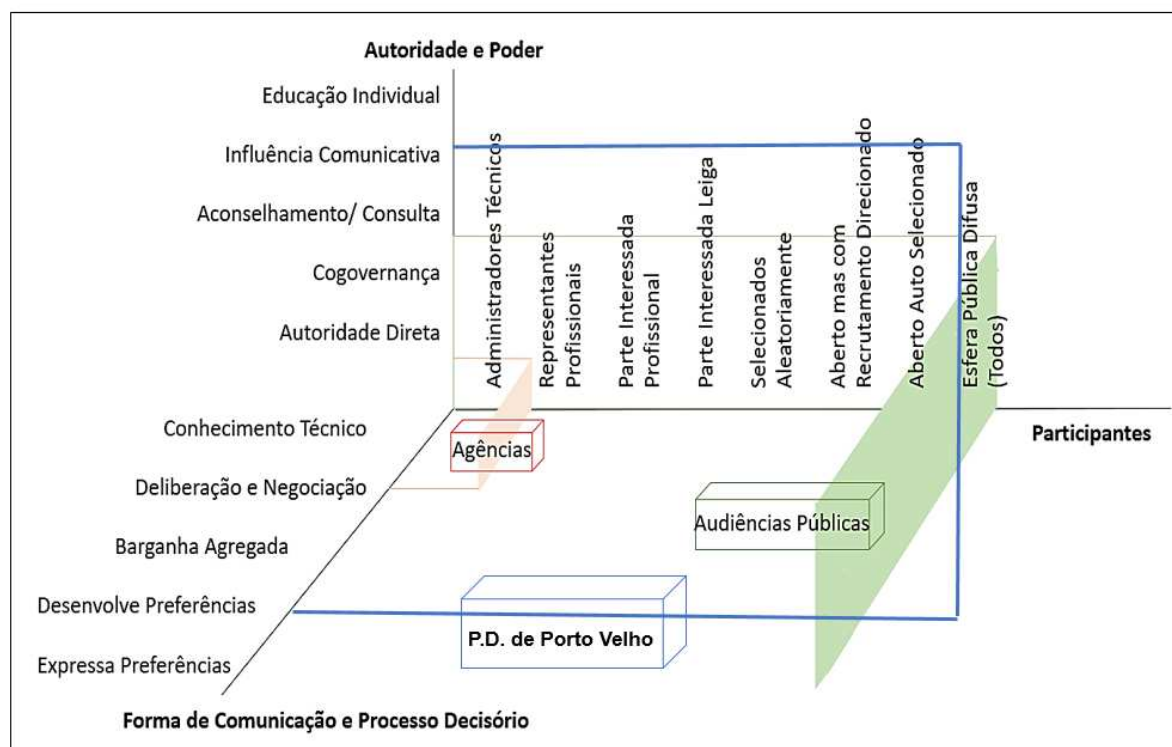
#### **4.5 Discussões**

Nesta seção do artigo foi analisado a institucionalização da revisão do plano diretor do município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, região da Amazônia Ocidental por meio do Cubo Democrático de Fung (2006).

O Cubo Democrático valida o engajamento público por três variáveis: (1) quem participa, (2) como eles se comunicam para tomar decisões e (3) a extensão de sua influência sobre as ações e decisões públicas. Que quanto mais intenso e inclusivo, obtém impacto sobre três valores democráticos fundamentais, como legitimidade, governança eficaz e justiça (FUNG, 2006). No entanto, uma participação inclusiva e intensa não se deve apenas à vontade política, aos mecanismos normativos e seus processos ou ao estabelecimento de condições favoráveis, independente de obrigatoriedade ou boa intensão.

Processo de participação direta não é uma alternativa à representação política ou inspeção, mas em vez disso, complementação pressupondo deliberação, que participando diretamente uns com os outros como iguais e juntos cuidam dos problemas públicos (FUNG, 2006). Assim pela lógica da participação no processo e não do modelo do processo, representa no primeiro eixo a autoridade e poder dos participantes no processo, mostra quem participa do processo no segundo eixo e o terceiro revela como as decisões são tomadas. A institucionalização da revisão do plano diretor de Porto Velho é representada na figura 2 do Cubo Democrático pelo gráfico azul.

**Figura 2 – Framework da Institucionalização do Plano Diretor de Porto Velho**



Fonte: Adaptado de Fung, (2006).

Na figura 2, os eixos estão representados pelo gráfico por contemplar o externo dos fatores marcados e não o interno como nos cubos representados. Apresentando no eixo “participantes” pela “esfera pública difusa” pois era aberto para todos, classificando em sua forma mais inclusiva. Já o eixo “Autoridade e Poder” a participação se aproxima da “influência comunicativa” e o eixo “Forma de comunicação e processo decisório” é identificado como “desenvolver preferências, que são classificados como menos intenso, caracterizando as audiências públicas institucionalizadas que as discussões eram precedidas de discursos e

apresentações seguidos de perguntas, que a maioria escutava e poucos participantes expressavam suas opiniões na esperança de que essas preferências seriam levadas em consideração.

O fator que mais invalida a participação no processo, ironicamente, é o qualificado em sua forma ideal e mais inclusiva, por ter sido aberta para todos. Porém não foi impeditivo para não ter participação considerável ou representativa, mesmo que o motivo seja o próprio participante em seu descredito político ou zelo de cidadania. O que nos leva aos seguintes questionamentos sobre a legislação do Plano Diretor: Será que o único fato de ter mais de 20.000 habitantes é motivo suficiente para implantar o processo, sem olhar sua estrutura?

Pois qual a necessidade de perguntar qual a prioridade aos moradores de lugares que não tem água tratada, coleta de lixo, posto de saúde, estrada? Comparando, seria o mesmo de perguntar para alguém doente e com fome se tem preferência por comida ou remédio, é justo? Outro ponto é a obrigatoriedade da participação e da revisão a cada dez anos, mas onde está a obrigação do seu cumprimento e sua efetividade?

Todas essas normativas da política urbana que busca fortalecer a cidadania e a gestão democrática, acaba resultando no enfraquecimento do vínculo entre os cidadãos e instituições políticas, por seu engessamento e inobservância em sua conclusão.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Construir processos efetivamente participativos é um grande desafio, exigindo conhecimento, organização e vontade política, para que a ausência de participação comunitária não seja fator de invalidez ou insucesso. Uma grande maioria dos municípios possuem uma estrutura administrativa frágil, com carência de recursos humanos e materiais, incapaz de dar respostas aos problemas locais.

Uma governança participativa e eficaz quando em sua diversidade de atores são capazes de resolver os problemas essenciais de educação, saúde e saneamento. Considerando ainda que mesmo numa governança participativa quando suas decisões são justas e legítimas, podem ser incapazes de implementar por falta de recursos necessários ou know-how, concluindo assim, que os processos e legislações em sua obrigatoriedade precisa observar e se adequar as diversidades de regiões, não engessando num modelo único.

Essa análise contribui com a literatura ampliando o entendimento sobre o plano diretor e auxiliando gestores públicos com a geração de informações urbanísticas das cidades amazônicas. Os resultados indicam que as legislações urbanísticas precisam se adequar com as realidades regionais e complementar suas diretrizes quanto a implementação e conclusão. E como sugestão de pesquisas futuras um estudo com abrangência de outras cidades amazônicas, como também de outras regiões com características de infraestrutura parecidas, analisando também o investimento para implantar o plano diretor.

## **Referências**

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10257 de 2001** (Estatuto da Cidade)

CHAMBERS, S. Deliberative Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v.6, p. 307-326, 2003. Disponível em:

<<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538>>. Acesso: 24 maio. 2020.

CHÁVEZ, H. **Información y ciudadanía, una propuesta desde la gobernanza**. Investigación, (2015).

CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: **Confea**, 2004.

ELSTER, J. Privatisation in Eastern Europe: An introduction. **History of European Ideas**, v. 17, n. 6, p. 713–714, 1993.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of management review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidades. 2. ed. Brasília: **Câmara dos deputados**, coordenação de publicações, 2002.

FREY, K. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Política & Sociedade, 2004.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, v. 66, p. 66-75, 2006.

GREVETTI, R. O plano diretor como instrumento de política urbana. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5759, 8 abr. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72199>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. Vol 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason. Boston, Beacon Press, 1993.

HABERMAS, J. **Three Normative Models of Democracy**. Constellations, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2017**. Disponível em: <[ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2017/estimativa\\_dou\\_2017.pdf](http://ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf)> Acesso em: 20 jun. 2020.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J. R.; GBIKPI B. (Eds.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske, Budrich, p. 71-96, 2002.

MERRIAM, S. B. Introduction to qualitative research. **Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis**, p. 3-17, 2002.

MORAES, R.; ANDRADE, E. S. J. Gestão do planejamento ambiental urbano. In: MORAES, R.; ANDRADE, E. S. J. **Amazônia: plano diretor municipal e gestão do território**. Rio de Janeiro: IBAM, 2017.



NANTES, Rosalina Alves. PLANO DIRETOR DE CIDADES-GÊMEAS: Proposta institucional de matriz de análise para municípios amazônicos. Dissertação de Mestrado. 153p. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração. **Universidade Federal de Rondônia**. Porto Velho. 2018.

PORTO VELHO. Prefeitura Municipal. **A cidade**. Disponível em: <<https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/17800/a-cidade#>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 311, de 30 de Junho de 2008** (Plano Diretor do Município de Porto Velho – Rondônia).

PORTO VELHO. Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho. Disponível em: <https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/>. Acesso em: 23 jun 2020.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.

SPEER, J. Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2379-2398, 2012.

ULTRAMARI, C., R.C.E., MEISTER, G. **Idealizing Brazilian cities**: Their master plans from 1960 through 2015. *Cities*, 2018.