



## **XX SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS INTEGRADAS DA UNAERP - CAMPUS GUARUJÁ**

### **Conflitos estabelecidos na criação e atualização de Planos Diretores — Estudo de caso do Município de Guarujá**

**João Leonardo Mele<sup>1</sup>; Mateus Seixas de Melo Frigerio Paulo<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Instituto de Segurança Socioambiental - ISSA, Guarujá, São Paulo, Brasil. Pesquisador e Diretor-Presidente. mele@issa.net.br

<sup>2</sup> Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Santos, São Paulo, Brasil. Mestrando. Instituto de Segurança Socioambiental - ISSA, Guarujá, São Paulo, Brasil. Engenheiro Ambiental. mateus@issa.net.br

**Este simpósio tem o apoio da Fundação Fernando Eduardo Lee**

**Linha de Pesquisa:** Direito, regulação e governança; Meio ambiente e sustentabilidade.

**Formato:** Artigo

#### **RESUMO**

Os Planos Diretores municipais são poderosos instrumentos para regular a vida de munícipes no que tange o uso e a ocupação do solo bem como os componentes necessários para estabelecer a qualidade de vida em todos os espaços territoriais desses municípios. Sendo uma norma municipal que deve obedecer preceitos constitucionais da União e do Estado, bem como legislações específicas, a participação popular é imperativa, porém esse é um processo sujeito a diferentes interesses, neles incluídos os imobiliários, ficando susceptíveis de muitos conflitos. O estudo de caso sobre o Guarujá retrata tais conflitos, que se estabelecem neste momento, em 2023, e que o presente artigo científico busca demonstrar nesta pesquisa.

**Palavras-chave:** Plano Diretor; Estatuto das Cidades; Conflitos; Guarujá.

#### **ABSTRACT**

*Municipal Master Plans are powerful instruments to regulate the lives of residents regarding land use and occupancy, as well as the necessary components to establish the quality of life in all territorial spaces of these municipalities. Being a municipal regulation that must comply with constitutional principles of the Union and the State, as well as specific legislation, popular participation is imperative, but this is a process subject to different interests, including real estate, making it susceptible to many conflicts. The case study on Guarujá depicts such conflicts that are currently unfolding in 2023, and this scientific article aims to demonstrate them in this research.*

**Key-words:** Master plan; Statute of Cities; Conflicts; Guarujá.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, nos artigos 182 e 183, estabelece normas específicas sobre o funcionamento das cidades e tudo o que nelas é necessário para se estabelecer a ordem e a vida das pessoas nesse espaço territorial (BRASIL, 1988).

A regulamentação desses importantes preceitos aconteceu através do Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001), e mais especificamente o referido diploma legal estabeleceu critérios para a participação da sociedade civil nesse processo, consoante previsão contida na CRFB/88 (BRASIL, 1988), uma vez que os habitantes de uma cidade recebem o impacto direto e indireto de normas que afetem a sua existência, o seu trabalho, a sua circulação, a sua saúde e a própria qualidade de vida em si (MELE, 2006).

O Brasil não possui uma tradição municipalista como outros países, e pode-se dizer que ainda engatinha nesse processo participativo, o que facilita a ação de grupos mais organizados sobre a população menos organizada e instruída, e que via de regra é impactada pelas decisões estabelecidas nas leis que criam ou atualizam os planos diretores municipais (VILLAÇA, 2005).

O município de Guarujá vem efetuando a revisão de seu Plano Diretor atual a fim de estabelecer diretrizes e políticas para o desenvolvimento urbano de seu território. A revisão do Plano teve sua fase diagnóstica concluída no mês de março de 2021, e em sua fase prognóstica, a administração municipal de Guarujá apresentou a proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo de Guarujá no início deste ano de 2023, em formato de lei apartada à minuta de Lei então proposta para o Plano Diretor de 2023, configurando, deste modo, dois instrumentos complementares, porém não reunidos em um único instrumento legal.

O presente trabalho tem por objetivo expor o resultado dos trabalhos técnicos feito pelo Coletivo de Entidades Cívicas de Guarujá, reunido em função do processo revisional do Plano Diretor no município, buscando a verificação do preenchimento de requisitos relacionados a elaboração e ao processo de revisão de Planos Diretores, buscando demonstrar que este tema ainda é bastante controverso no que tange a efetiva participação popular e, por consequência, apresenta conflitos onde os interesses coletivos são colocados a prova e, nesse diapasão, pode-se gerar insatisfação de diferentes camadas sociais, não só com as propostas aprovadas em Lei, mas especialmente contra seus efeitos, que tendem a se perpetuar ao longo do seu prazo decenal.

O estudo de caso acontece especificamente no município de Guarujá, que desenvolve ações desde 2021, ainda em período de Pandemia do Covid-19, e que efetivamente deságua no presente exercício de 2023, consoante período projetado para a revisão do Plano Diretor atual, criado em dezembro de 2013 (GUARUJÁ, 2013).

## 2 OBJETIVOS

O presente trabalho visa trazer o entendimento e os aspectos técnico-normativos relacionados ao processo de elaboração e revisão de Planos Diretores Municipais, buscando compreender os objetivos e requisitos necessários para a sua efetiva validação, ressaltando os potenciais conflitos inerentes ao andamento desse processo. Para tanto, utiliza-se como recorte de pesquisa a análise do processo revisional do Plano Diretor pela Prefeitura Municipal de Guarujá, em relação à adequação de forma e observação dos requisitos contidos nas legislações pertinentes ao tema.

### **3 PLANO DIRETOR E LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

O Plano Diretor é o instrumento fundamental para o planejamento de uma cidade, e visa orientar o crescimento ordenado e sustentável da região, considerando aspectos sociais, econômicos e ambientais, por meio da organização territorial, do controle do crescimento urbano, da preservação do patrimônio cultural e ambiental, da promoção da qualidade de vida da população, da orientação para o ótimo desenvolvimento econômico, dentre outros temas de significativa importância para o funcionamento e desenvolvimento de uma cidade (LACERDA et al, 2005).

Compõem o Plano Diretor de um município a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, que visa estabelecer especificamente as regras e parâmetros para o uso do solo, bem como deve estar alinhado com os demais instrumentos e planos setoriais de um município (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

O Plano Diretor é um documento mais abrangente que estabelece diretrizes, políticas e objetivos para o crescimento e desenvolvimento da cidade em longo prazo, contemplando uma visão geral da organização territorial, incluindo questões como mobilidade urbana, meio ambiente, habitação, infraestrutura, dentre outros aspectos, de maneira que deve ser elaborado com base em diagnósticos, análises técnicas e participação da sociedade, bem como deve ser atualizado periodicamente (BRASIL, 2001).

Por sua vez, a LUOS é um instrumento normativo que detalha as regras específicas e os parâmetros para a utilização e ocupação do espaço urbano, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, em consonância com as legislações correlatas e planos setoriais de âmbito municipal e estadual. Essa lei define, por exemplo, zonas de uso (residencial, comercial, industrial), parâmetros de construção (índices de ocupação, gabaritos de altura, recuos, entre outros), a delimitação e uso de áreas de preservação ambiental, elementos para a proteção do patrimônio cultural, entre outros aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo (BRASIL, 2001; LACERDA, 2005; CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

#### **3.1 DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO OU REVISÃO DE PLANO DIRETOR**

Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a participação popular na gestão pública foi enraizada como um princípio fundamental que está ligado ao direito à dignidade da pessoa humana. No seu artigo 1º, parágrafo único, a

Constituição destaca o princípio da soberania popular, que afirma que "todo o poder emana do povo", e esse poder pode ser exercido tanto por meio de seus representantes quanto de forma direta, conforme estabelecido na Constituição. Este princípio combina as ideias de democracia direta, em que o povo participa diretamente nas decisões, e democracia representativa, em que o povo escolhe representantes para agir em seu nome. Essa combinação visa a promover o bem-estar da coletividade, que é o objetivo final do Estado e da Administração Pública.

Especificamente, quanto ao processo de instituição de Lei de Plano Diretor, dispõe o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) acerca da participação popular e da necessidade de publicização atinente ao processo:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Ainda, acerca do processo participativo no Plano Diretor, dispõe a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades (2005), quanto a necessidade de efetiva participação da Sociedade Civil em todas as etapas do processo, desde a etapa de elaboração do Plano até a tomada de decisões pelo Poder Público:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

Nesse sentido, dispõe o artigo 4ª, da Resolução nº 25 do Conselho das cidades quanto à necessidade de ampla comunicação pública no processo participativo de plano diretor, bem como de divulgação dos resultados dos debates e propostas adotadas durante as etapas do processo (CONSELHO DAS CIDADES, 2005):

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

- I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;
- III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Dado o interesse público ligado ao processo, a gestão participativa torna-se um elemento basilar no entendimento do Conselho das Cidades, em reforço ao já disposto no Estatuto das Cidades, conforme sua resolução nº 25 (2005), dado em seu artigo 6º:

Art.6º. O Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade deverá:

- I- prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor;
- II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil;
- III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;

Diante dessas considerações, o plano apresentado pela Prefeitura de Guarujá foi elaborado por cerca de dois anos, interna e unilateralmente, estabelecendo poucas semanas para a sociedade se manifestar, chegando a Audiências Públicas sem dar as devolutivas para os pleitos da sociedade civil. Durante o processo de elaboração do plano, não se vislumbrou oportunidade em que o Poder Público informou a sua pretensão sobre as alterações do Plano Diretor, haja vista que a proposta foi apresentada de forma redigida, sendo a LUOS apresentada cerca de um ano depois da apresentação do Plano Diretor ora redigido, inviabilizando qualquer discussão e participação efetiva, da municipalidade e interessados, sobre propostas públicas, e tendo como agravante a ausência de divulgação dos resultados dos debates feitos com a sociedade civil, bem como das sugestões apresentadas.

### **3.2 PLANO DIRETOR E LEI DE USO OCUPAÇÃO DO SOLO**

Como acima discorrido, a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS é um instrumento legal que estabelece as normas e diretrizes para a utilização e organização do espaço urbano em uma determinada região. Essa lei define como o solo pode ser utilizado, quais tipos de atividades são permitidas em cada zona, como as edificações devem ser construídas, entre outras regulamentações relacionadas ao planejamento urbano.

Desta maneira, um Plano Diretor e uma Lei de Uso e Ocupação do Solo estão intimamente relacionados, pois ambos são instrumentos legais utilizados para regular e orientar o desenvolvimento urbano de uma cidade ou município. Embora sejam conceitos distintos, eles estão interligados e desempenham funções complementares.

Destaca-se que a LUOS deve estar em conformidade com o Plano Diretor, ou seja, ela é derivada das orientações e diretrizes contidas no Plano Diretor. Essa relação entre o Plano Diretor e a LUOS é fundamental para garantir um desenvolvimento urbano coerente, sustentável e em conformidade com os interesses da cidade e de sua população.

Há a possibilidade de que a LUOS seja estabelecida em uma legislação separada do Plano Diretor. Essa abordagem pode ser adotada quando as normas específicas de uso e ocupação do solo encorajam uma atualização mais frequente do que o próprio Plano Diretor, que geralmente possui uma vigência mais longa.

Nesses casos, embora promulgadas separadamente, as duas leis são complementares e devem estar em conformidade uma com a outra, conforme orienta a Resolução nº 34/2005, do Conselho das Cidades, órgão do Ministério das Cidades, de que toda a legislação de uso e ocupação do solo deve ser consolidada no Plano Diretor (art. 3º, V), seguindo o entendimento de que o zoneamento é considerado parte integrante do Plano Diretor.

Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:

V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município;

O município de Guarujá concluiu as minutas da lei de revisão do Plano Diretor do Município e também da LUOS e, dessa maneira, optou pela publicação apartada de ambas as legislações, em que pese o mesmo período revisional de ambos instrumentos.

Quanto ao processo revisional de Guarujá, não foram encontradas as justificativas para que haja um seccionamento do uso e da ocupação do solo em norma apartada. A intenção de aprovar no mesmo momento uma Lei estabelecendo o Plano Diretor e outra Lei estabelecendo o Uso e Ocupação do Solo, fato que nunca ocorreu no município de Guarujá, soa como um mecanismo para alterar esse Uso e Ocupação independente da manifestação popular, pois em Lei apartada o Uso e Ocupação do Solo, que é tão fundamental para a cidade, em teoria não precisará adotar os procedimentos de participação que são imperativos para o Plano Diretor, haja vista a referência direta que o Estatuto das Cidades faz ao Plano Diretor. Afinal, se é pretendida a aprovação do Plano Diretor, no mesmo momento da Lei de Uso e Ocupação do Solo, porque criar uma dicotomia entre elas?

Outrossim, é possível verificar inconsistências entre o Plano Diretor e a LUOS, uma vez que temas abordados como diretrizes e objetivos no Plano Diretor não são mencionados na LUOS, como esgotamento sanitário, mobilidade urbana, arborização urbana, malha viária, e outros temas objetivados na Lei do Plano Diretor.

Neste sentido, o Ministério Público Estadual, com o objetivo de acompanhar os procedimentos administrativos do Plano Diretor do município de Guarujá, dado pelo ofício nº 1695/2023, em atenção à devolutiva da Prefeitura quando de sua manifestação requerendo justificativas sobre os estudos técnicos feitos para subsidiar as propostas da Prefeitura, ressaltou que a LUOS deve ser discutida com a sociedade civil apenas após a promulgação do Plano Diretor, pois, caso contrário, não poderá contrair as diretrizes que foram definidas no PD, sob pena de violação dos aspectos e procedimentais, e eventual representação da PGR para fins de ADIn.

### 3.3 CONFERÊNCIAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA MANIFESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Também, como garantia para a Gestão Democrática das Cidades no processo de instituição de Lei de Plano Diretor, além das audiências públicas, prevê o Estatuto das Cidades (2001), em seu art. 43, a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano :

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

Igualmente, dispõe a Resolução nº 25, do Conselho das Cidades, acerca da realização de conferências no processo participativo de elaboração de plano diretor::

Art. 6º. O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

A resolução nº 34 do mesmo Conselho faz referência aos procedimentos da Resolução 25, supramencionada, quanto à realização de Conferências Municipais:

Art. 7º. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como:

I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades;

II - conferências municipais;

Especificamente quanto ao processo revisional de Guarujá, nota-se a expressa previsão contida na Lei Complementar nº 156/2013 (Plano Diretor vigente), quanto à necessidade de realização de Conferências Municipais, em atendimento aos critérios e condições para a revisão de futuros Planos Diretores.

O atual Plano Diretor traz, em consonância com as demais normas, a previsão de ocorrências de Conferências de Política Urbana ordinariamente a cada 02 (dois) anos, podendo haver a possibilidade de convocação extraordinária pelo Conselho respectivo. E desse modo, a referida conferência têm, dentre as suas atribuições “sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão”, representando, dessa maneira, um mecanismo municipal de segurança, publicidade e participação popular na garantia das questões atinentes ao Plano Diretor local, em consonância com o Sistema de Informações Municipais, que enfatiza a importância do processo democrático e participativo no processo de implementação e avaliação do Plano Diretor, conforme a seguir no artigo 258 e seguinte do atual plano:

Art. 248. O Sistema de Informações Municipais deverá obedecer aos princípios:

II - democratização, publicização e disponibilização das informações, em especial as relativas ao processo de implementação, controle e avaliação do Plano Diretor.

Sendo assim, as Conferências Municipais de Política Urbana representam um instrumento para assegurar a gestão democrática da Política Urbana de Guarujá:

Art. 249. Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, mediante as seguintes instâncias de participação:

I - Conferências Municipais de Política Urbana;

Art. 251. As Conferências Municipais de Política Urbana ocorrerão ordinariamente a cada dois anos e, extraordinariamente, quando convocadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional - CMDUH.

Parágrafo Único. As conferências serão abertas à participação de todos os cidadãos.

Desse modo, a referida Conferência tem dentre as suas atribuições estabelecer as diretrizes da política urbana de Guarujá, bem como sugerir as propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão.

Art. 252 A Conferência Municipal de Política Urbana deverá, dentre outras atribuições:

I - estabelecer as diretrizes da política urbana do Município;

IV - sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão.

Portanto, o dispositivo encontra-se instituído de maneira inteligente no atual Plano Diretor, haja vista que coaduna com as previsões contidas no Estatuto das Cidades e nas Resoluções do Conselho das Cidades, como forma de garantia da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. Por outro lado, não se observou, no município de Guarujá, a realização de tais Conferências Municipais de Política Urbana, embora conste como um requisito previsto na própria Lei que atualmente pretende-se alterar, sem, contudo, observar o regramento atual voltado para coordenar a sua modificação.

Outrossim, como forma de gestão democrática e participativa, as audiências públicas também é reconhecidamente um meio de garantir a participação e a representação dos interesses da comunidade que, em que pese a não existência de norma regulamentadora de abrangência nacional, possui elementos intrínsecos indispensáveis para a sua efetiva validação.

Especificamente, quanto à ocorrência de audiências públicas no processo de plano diretor, garante o Estatuto das cidades (BRASIL, 2001):

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Ainda, o mesmo instrumento legal (BRASIL, 2001) prevê as audiências públicas como garantia para a Gestão Democrática das Cidades em seu artigo 43:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

Em consonância, a Resolução nº 25, do Conselho das Cidades (2005), reforça o entendimento consignando o objetivo e os requisitos necessários para a realização das audiências públicas no processo de elaboração de Plano Diretor:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa

No Estado de São Paulo, a respectiva Lei Orgânica (SÃO PAULO, 1989) prevê a realização de audiências durante a tramitação de projeto de lei que versem sobre determinadas matérias, constando o Plano Diretor no inciso I, do artigo 41, do referido diploma legal estadual.

#### **4 A PROPOSTA DE PLANO DIRETOR E LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ**

O Estatuto das Cidades traz os elementos mínimos que um Plano Diretor deve abarcar e, dentre eles, ressalta a necessidade de consideração da existência de infraestrutura adequada quando da delimitação das áreas urbanas onde pretender-se-á edificar:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

Nesse sentido, verifica-se amplo reclamo da sociedade civil quanto às questões que envolvem saneamento, reservação e tratamento de água, capacidade de tratamento de esgoto, capacidade de destinação de resíduos sólidos, mobilidade urbana, dentre outras questões ligadas à infraestrutura municipal e, desse modo, a sociedade demanda justificativa clara e tecnicamente expostas que dêem segurança diante da capacidade da cidade em executar aquilo que consta planejado nos instrumentos apresentados.

Observa-se que os aumentos de gabarito nas chamadas Faixas Restritivas de Gabarito - FRG estabelecidas na LUOS apresentada, de fato estabelecem uma restrição quanto ao limite de altura de edificações, entretanto a restrição que está sendo estabelecida abre a possibilidade de edificações com maior altura em locais onde isso hoje é vedado, sobretudo nas áreas lindeiras da Enseada, do Tombo e de Pernambuco e, dessa maneira, em que pese a titulação de áreas restritivas, tais áreas se configuram mais permissivas do que a configuração contida no plano em vigência. Nota-se que o olhar da proposta atual está aumentando o grau de ocupação e edificações de maior porte, especialmente nas zonas onde reside o maior interesse imobiliário, podendo vir a impactar essas regiões, isso porque é nas referidas regiões delimitadas nas faixas restritivas que se abre a possibilidade verticalizar em até 125 metros de altura.

O fundamento basilar para tais questionamentos pela sociedade civil, quanto ao entendimento de uma proposta que visa adensar regiões turísticas, porém não atende à demanda de baixa e média renda, se concentra na solicitação de uma projeção populacional e de infraestrutura, dados por estudos técnicos, que demonstrem a capacidade de suporte do futuro adensamento previsto, pois construções nessas regiões turísticas apenas aumentarão uma demanda de população flutuante nos períodos de temporada, o que alerta quanto ao risco de aumento das populações em zonas de invasão já existentes em Guarujá, podendo agravar os problemas sociais que conhecidamente já são enfrentados.

Trata-se de uma realidade atual com a população existente, que já sofre de racionamentos e falta de água, extravasamento de esgoto nas vias, coletores pluviais e córregos pela malha sobrecarregada, considerando a existência de uma única ETE – Estação de Tratamento de Esgoto, no Bairro da Vila Júlia, para as regiões centrais, Enseada, Astúrias, Pitangueiras, etc. Sendo assim, uma maior demanda de ocupação tem como resultante uma maior demanda por tratamento e

abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta e destinação de resíduos sólidos, de circulação, de mobilidade, de estacionamento de veículos e de segurança pública, dentre outras questões inerentes à capacidade de infraestrutura municipal.

Neste cenário, por exemplo quanto ao abastecimento de água, existe um emaranhado de informações que vão desde o contrato com a SABESP até matérias versando sobre um eventual uso da Cava de uma pedreira, que não se tem comprovação que tal pretensão possa ser efetivada e, atualmente com atendimento em torno de 60%, o esgotamento sanitário já não supre as necessidades da cidade como se encontra, como pode ser atestado pelo Termo de Cooperação Técnica entre a SABESP e PMG, pelo teor das pautas arroladas no Conselho de Saneamento Ambiental de Guarujá, pelas autuações sofridas pela SABESP, pela ausência de atendimento das demandas de tratamento de esgoto e abastecimento de água em diversas localidades, conforme dados da própria SABESP, acrescentando-se a esse cenário a ausência de qualquer estudo que indique como se dará a destinação dos resíduos domiciliares em relação às novas ocupações, as questões de mobilidade urbana, dentre outros, de modo que para além da projeção populacional, não se constata tais considerações nas propostas apresentadas

É sobejamente conhecido que um plano diretor deve conversar com outros planos setoriais existentes na cidade, entretanto, não está clara a existência e o adequado funcionamento de outros planos que possam suportar novos gabaritos máximos e aumento do potencial construtivo.

Em contrapartida, não está claro diante das propostas apresentadas como se dará o atendimento para a demanda das unidades habitacionais de baixa e média renda, em consonância com o disposto no artigo 42-A, do Estatuto das Cidades, quando se privilegia o aumento de Gabaritos em zonas de maior restrição, como na praia da Enseada, do Pernambuco e do Tombo, com reflexos diretos as demais zonas que as ladeiam ou circunscrevem. Soma-se a isso o fato de que não se vislumbra menção aos impactos socioambientais e de mobilidade decorrentes da ligação seca entre Santos e Guarujá, que publicamente consta dentre as metas prioritárias do Governo Estadual e Federal para os próximos dois anos.

Desse modo, na ausência dos itens supramencionados, o que se enxerga é o estabelecimento de gabaritos máximos superiores em até 100% frente ao previsto no atual Plano Diretor, abrindo-se a possibilidade de edificações de 08 a 125 metros, sob o fundamento de que tais limites não irão gerar sombreamento nas praias do município, inclusive havendo a possibilidade de se flexibilizar o gabarito estabelecido nas FRG II, tão somente por apresentação de novo Estudo de Sombreamento pelos interessados, todavia, sem haver menção aos aspectos de infraestrutura urbana. E assim, gera-se o entendimento de que o Estudo de Sombreamento passa a ser o norteador dos gabaritos máximos definidos, sem que haja preocupação com outras necessidades vitais para a estrutura da cidade.

Outrossim, não se encontra considerado dentre seus estudos técnicos as disposições e projeções consubstanciadas no Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de São Paulo, estabelecido através do Decreto Estadual nº 67.430, de

30/12/2022, em especial as dimensões da situação atual, pressão, capacidade de resposta e projeção para o ano de 2040, as quais situam o município de Guarujá em estado crítico de segurança hídrica e resiliência às mudanças climáticas (Diretrizes 01 e 02), e também não está sendo considerado o gerenciamento costeiro estadual atualmente em estudos e aos quais os Planos Diretores dos municípios devem respeitar.

Por fim, a alteração de zonas residenciais para zonas mistas também é um fator de preocupação para a população. O termo "uso misto" refere-se a áreas que facilitam o acesso a lojas, restaurantes, empresas e áreas residenciais por meio de acessos públicos de pedestres e que, conseqüentemente, acabam reduzindo a necessidade do uso de veículos automotores, ou mesmo diminuindo a criminalidade, por exemplo, além de outros possíveis resultados benéficos. Em contrapartida, bairros e empreendimentos de uso misto necessitam de mais infraestrutura e estabilidade econômica para se manterem, isso porque diferentes usos em uma mesma área criam a necessidade do aumento na frequência da coleta de lixo e da manutenção de esgoto, manutenção das vias e das calçadas, maior atenção com sistema de drenagem, cuidados redobrados com arborização urbana e áreas verdes, intensificação da fiscalização de posturas, entre outros aspectos importantes para a saúde, bem estar e qualidade de vida de determinada localidade urbana. E desse modo, tais alterações se englobam na celeuma gerada em função dos problemas notórios de infraestrutura urbana, posto que transformar áreas residenciais em zonas mistas, com a sabida ausência de adequada e dimensionada fiscalização de ordenamento, controle sonoro, poluição ambiental, infraestrutura adequada de mobilidade urbana, saneamento, abastecimento e resíduos sólidos, ciclovias para acesso aos comércios, etc., pode vir a configurar um risco anunciado para o território urbano guarujaense.

Diante deste contexto, sem a previsão, ou estudos conclusivos de que poder-se-á entrar em impactos irreversíveis, pode ser clamado ao cenário o Princípio da Precaução, qual seja, aquele que indica não se produzir ações cujos efeitos, ou impactos, não são conhecidos e, portanto, devem ser evitados, evidentemente sem o prejuízo de demandas judiciais que possam entrar em curso durante esse processo revisional.

## 5 MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa essencialmente exploratória e descritiva com abordagem qualitativa, haja vista a análise de correlação dos pressupostos necessários para a elaboração e revisão de Planos Diretores, contidos em instrumentos técnico-normativos, em função do processo revisional em ocorrência no município de Guarujá (GERHARDT & SILVEIRA, 2009). Pesquisas bibliográficas e documentais foram os procedimentos técnicos utilizados, bem como o estudo de caso relativo ao município de Guarujá, no estado de São Paulo (SILVA & MENEZES, 2005). O desenvolvimento deste artigo se deu por meio de análise legislativa e técnico-legislativa, notadamente com o levantamento de informações relativas às

diretrizes e requisitos de Planos Diretores Municipais, contidos nos instrumentos legais como a CRFB/88, o Estatuto das Cidades, resoluções do Conselho das Cidades, o Plano Diretor Guarujá vigente, bem como das demais informações, documentos e normas pertinentes ligadas ao tema, especialmente do Coletivo de Entidades Cívicas, formado em função do referido processo revisional municipal, e do Instituto de Segurança Socioambiental, situado no município de Guarujá, com a finalidade de verificar a adequação dos elementos intrínsecos de Planos Diretores em relação ao processo revisional do Plano de Guarujá.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei Federal nº 10.257/2001, popularmente conhecida como "Estatuto das Cidades", regulamentou o planejamento urbano em todo o país em complemento ao disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição de 1988.

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme disposto no artigo 182, § 1º, da Constituição de 1988, e regulamentada pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que dispõe em seu Artigo 40, § 3º que a lei que institui o plano diretor deve ser revista no mínimo a cada dez anos.

O artigo 40 do Estatuto das Cidades (2001) estabelece os requisitos básicos para garantir a participação popular na elaboração do plano diretor, o que inclui a realização de audiências e debates públicos com a participação da população e de entidades da sociedade civil organizada, bem como garantir transparência e pleno acesso aos documentos produzidos. Apesar das opiniões divergentes, entende-se que os requisitos para a revisão, bem como eventuais alterações que se pretendam fazer, do plano diretor são os mesmos de sua elaboração. De outra forma, o governo poderia aprovar um plano diretor com ampla participação pública e depois alterá-lo completamente por meio do processo legislativo convencional, excluindo o envolvimento da comunidade.

A alteração no plano diretor deve ser precedida por um estudo criterioso e abrangente que considere as particularidades do nosso município. A inclusão de 23 tipos diferentes de gabaritos de altura, sem a devida fundamentação e avaliação dos impactos ambientais e urbanísticos, pode representar uma medida precipitada e potencialmente danosa para a qualidade de vida da população e para a preservação do meio ambiente.

A falta de um estudo adequado que leve em consideração fatores como capacidade de suporte ambiental, de infraestrutura urbana, como mobilidade, resíduos sólidos, esgotamento sanitário, entre outros, é uma lacuna preocupante na proposta apresentada pelo Poder Público. Tais aspectos são de significativa importância para garantir o equilíbrio e a harmonia entre as novas construções e o entorno em que se inserem. A ausência de um estudo técnico aprofundado que justifique as alterações propostas no referido processo compromete a sustentabilidade e a preservação das características naturais e paisagísticas do nosso município.

Igualmente, é necessário considerar que o aumento da capacidade construtiva proposta para essas áreas não foi acompanhado pelo dimensionamento adequado dos serviços e infraestruturas essenciais. O aumento da densidade populacional resultante das novas construções influenciam no tratamento de esgoto, na demanda por água, na utilização da malha viária e em outros aspectos que afetam diretamente a qualidade de vida da população. É imperativo que tais aspectos sejam devidamente avaliados e planejados antes da implementação de mudanças que alterem significativamente o potencial construtivo das áreas em questão.

Deste modo, se um novo potencial construtivo for proposto durante a atualização do plano diretor, é fundamental que esse aumento na capacidade de construção seja embasado por estudos de projeção populacional. Esses estudos devem levar em consideração fatores como taxas de natalidade, migração, envelhecimento da população e tendências socioeconômicas para determinar o impacto do aumento na capacidade construtiva.

A projeção populacional e o plano diretor estão relacionados devido à necessidade de planejamento urbano e controle do crescimento das cidades, considerando que o plano diretor é o instrumento legal utilizado pelos municípios para orientar o desenvolvimento urbano de forma sustentável e equilibrada. Ao atualizar um plano diretor, é essencial considerar a projeção populacional futura. Isso envolve analisar dados demográficos, tendências de crescimento e características da população local, a fim de determinar a demanda por infraestrutura, serviços públicos, habitação e outros aspectos que afetam o desenvolvimento urbano, bem como para direcionar corretamente as políticas públicas correlatas.

Para tanto, é necessário respeitar o princípio da participação pública e da gestão democrática das cidades, conforme previsto no Estatuto das Cidades. Diante disso, entende-se inadequada a apresentação da minuta da Lei de Uso e Ocupação do Solo após mais de um ano da apresentação da minuta de Lei do Plano Diretor, dada a sua complexidade, sem que houvesse tempo hábil para análise e compreensão pela Sociedade Civil. A falta desse processo participativo impede que os cidadãos residentes possam contribuir, opinar e expressar suas preocupações em relação aos limites para o gabarito de altura, alteração de zonas residenciais para zonas mistas, e demais aspectos de abordagem de um Plano Diretor e LUOS, resultando em potencial vício na aplicação de princípios democráticos, podendo comprometer a sociedade civil a aceitar as decisões tomadas pelo poder público municipal.

Diante do atual contexto municipal em Guarujá, é essencial destacar a falta de cumprimento de requisitos fundamentais estabelecidos para o processo de revisão do Plano Diretor, conforme delineados no Estatuto das Cidades, nas resoluções do Conselho das Cidades e até mesmo no próprio Plano Diretor Municipal vigente. A ausência notável da realização de uma Conferência Municipal de Política Urbana, conforme expressamente demandada no artigo 252 do Plano Diretor em vigor, e respaldada pelas diretrizes do Estatuto das Cidades e resoluções do Conselho das Cidades, destaca um hiato ao princípio da gestão democrática e

participativa. A Conferência Municipal, como um fórum inclusivo para a sociedade civil, é um mecanismo crucial para a discussão, deliberação e definição de diretrizes e ações em relação à política urbana, especialmente quando se trata da revisão de um instrumento tão vital como o Plano Diretor, devendo ser observada, haja vista a sua força normativa que emana de dispositivo incluso no próprio plano diretor municipal vigente.

Considerando que as normas do Estatuto das Cidades são relativamente concisas e semanticamente abertas, como não existe um conceito legal de "participação popular" e nem definições de quantas audiências públicas devem ser realizadas ou como devem ser conduzidas, é prudente que o Poder Executivo Municipal acate ao máximo as recomendações emanadas do governo federal, órgão para garantir o cumprimento do objetivo primordial da lei, que é a participação democrática da população no planejamento urbano.

Por fim, é preocupante a hipótese de que o foco principal dessa proposta possa ser o aumento do potencial construtivo em função do recurso turístico do município, relegando em segundo plano a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida da população residente, conforme adensamento previsto que dobra a possibilidade de verticalização em áreas lindeiras de praias municipais, que notadamente possuem baixa ocupação ao longo da maior parte do ano. Igualmente, ao caracterizar áreas previamente de baixa e média densidades como de alta densidade sem considerar a realidade habitacional existente, corre-se o risco de descaracterizar regiões e comprometer a convivência harmoniosa entre moradores e visitantes, posto que o desenvolvimento urbano deve ser cuidado de forma equilibrada, priorizando o interesse coletivo e a proteção do patrimônio natural e cultural.

Dessa maneira, o não cumprimento dessas diretrizes resulta em um processo revisional que carece da participação efetiva dos cidadãos, privando-os do direito fundamental de contribuir com a definição das políticas que moldarão o futuro da cidade.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A revisão do Plano Diretor do município de Guarujá está envolta em uma série de problemas e desafios que comprometem sua adequação e legitimidade. Neste estudo de caso, destacamos alguns dos principais pontos críticos que revelam a não conformidade com os requisitos necessários no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor de Guarujá.

Uma das preocupações mais evidentes é a forma como o município está conduzindo a revisão do seu Plano Diretor. A falta de definições claras ou regramentos que o município pretendia estabelecer torna difícil para os cidadãos entenderem e contribuírem de forma significativa para o processo, posto que a sociedade civil foi comunicada após a apresentação da proposta já redigida.

Outro ponto crítico é a elaboração do Plano Diretor exclusivamente por agentes públicos municipais. Isso cria um risco significativo de contaminação de

questões políticas na elaboração de um documento que deveria ser estritamente técnico. A ausência de entidades técnicas independentes para revisar e validar o plano também é preocupante, pois compromete a sua imparcialidade e qualidade técnica.

Além disso, é questionável a apresentação de um plano diretor unilateral, com um prazo extremamente exíguo para a sociedade civil se manifestar, limitando a participação pública efetiva e com potencial prejudicial à transparência e à inclusão no processo.

A falta de concordância exercida pelos agentes da Prefeitura sobre o relatório feito pelo grupo de trabalho para o Plano Diretor de um conselho paritário (COMDEMA), retira a capacidade de tomada de decisões consensuais e prejudica a representatividade dos interesses da comunidade.

O processo emergencial de organização da sociedade civil é um indicativo claro de que as preocupações não estão sendo adequadamente abordadas. Embora sirva de alerta sobre as inconsistências avaliadas, essa organização carece de estrutura e tempo hábil para envolver um espectro expressivo de setores da comunidade, prejudicando a representatividade.

Os apelos ao Ministério Público Estadual de Meio Ambiente e Urbanismo podem ser entendidos como um reflexo da frustração da sociedade civil diante da falta de resposta adequada por parte do poder público.

A ausência de resposta sobre os pedidos de novos prazos e alterações nas propostas referentes à verticalização e ao aproveitamento do solo torna-se preocupante, bem como a ausência de comprovação do suporte de fornecimento de água, tratamento de esgoto, mobilidade urbana e outras questões, incluindo as estéticas e paisagísticas, impacta negativamente a vocação econômica do município e a qualidade de vida dos cidadãos.

Um momento expressivo de demonstração desses conflitos ocorreu durante as extensas audiências públicas, onde a cronologia dos interessados e a distribuição de tempos de fala e réplica foram prejudicadas. Os conflitos de interesses entre construtores e o público em geral, incluindo demonstrações de agressividade, são sintomáticos de um processo inadequadamente conduzido.

Ainda mais preocupante é o fato de que a ausência desses elementos pode acarretar em consequências mais sérias, como a possível nulidade do processo revisional. A falta de participação e a não realização da Conferência Municipal, prevista no atual Plano Diretor, e legislações correlatas, que deveria ser um espaço legítimo de troca de ideias e decisões coletivas, minam a legitimidade do novo plano diretor, bem como a confiança da comunidade no processo de planejamento urbano. Diante desse cenário, torna-se imperativo que o poder público municipal reconheça a importância da participação ativa da sociedade e a realização da Conferência Municipal como passos essenciais para a elaboração de um Plano Diretor verdadeiramente representativo e eficaz.

Até o momento da entrega deste artigo, os conflitos ainda persistem, com indicativos da possibilidade de judicialização. Embora a judicialização não seja o melhor instrumento para resolver esse tipo de problema, ela pode ser vista como

uma medida de último recurso para forçar o Poder Público a readequar os procedimentos de participação popular e corrigir as falhas cometidas ao longo de todo o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor de Guarujá. É essencial que o município reavalie seu processo e busque uma abordagem mais inclusiva, transparente e técnica para garantir a eficácia e a legitimidade do Plano Diretor.

Nesse sentido, entende-se que a Prefeitura de Guarujá deve reavaliar o processo em andamento, garantindo a realização de mecanismos de participação social, sobretudo, durante o processo de elaboração do instrumento mor das cidades, com a efetiva participação da sociedade no processo de construção do instrumento, a fim de assegurar um Plano Diretor revisado que verdadeiramente reflita as necessidades e desejos de todos os segmentos da população, e que esteja em conformidade com as diretrizes legais estabelecidas para a gestão democrática e participativa das cidades.

O tema e o estudo de caso não se encerram em si próprios, mas tem o objetivo científico de apresentar fundamentos e argumentos que levem ao Poder Público e a Sociedade refletir profundamente sobre os momentos em que seus planos diretores forem estabelecidos ou atualizados, especialmente porque uma vez aplicados se caracterizaram como porta de direitos adquiridos, e que perdurará pelos próximos dez anos, ainda que os mecanismos sejam perniciosos e, particularmente, em potenciais construtivos, alterações de bairros para zonas mistas e outros instrumentos, ao invés do benefício, poder-se-á conviver eternamente com o malefício, que não mais poderá ser corrigido e dificilmente será mitigado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Estatuto das Cidades. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em 10 de setembro de 2023.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

COLETIVO DE ENTIDADES CIVIS. **Manifestação do Coletivo de Entidades Cíveis sobre a proposta de alteração do Plano Diretor de Guarujá**. São Paulo: Guarujá, 2023.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº 34 de 01 de Julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014**. Emite orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Brasília: 2014. Disponível em: <[https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em 24 de agosto de 2023.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº 25 de 18 de Março de 2005**. Emite

orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor. Brasília: 2005. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>>. Acesso em 27 de agosto de 2023.

GUARUJÁ. **Plano Diretor Municipal. Lei Complementar nº 156 de 20 de dezembro de 2013.** São Paulo, Guarujá, Brasil. 2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-guaruja-sp>>. Acesso em 15 de agosto de 2023.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 120, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em 24 de agosto de 2022.

INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIOAMBIENTAL. **Audiências públicas no processo revisional de Plano Diretor: conceito, requisitos e normas vigentes.** São Paulo: Guarujá, 2023.

LACERDA, N. *et al.* **Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais.** Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais, 7(1), 55, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2005v7n1p55>>. Acesso em 03 de setembro de 2023.

MELE, J. L. **A proteção do meio ambiente natural: preceitos internacionais de proteção ambiental; ordenamento histórico-jurídico de proteção do meio ambiente natural do Brasil; manual de fiscalização dos recursos naturais.** Editora: Petrobrás. p. 212, 2006.

SÃO PAULO [Constituição (1989)]. **Constituição Estadual do Estado de São Paulo.** São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70452>> Acesso em: 16 de setembro de 2023.

SILVA, E. L. da. MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, edição do autor, 2005. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4434363/mod\\_resource/content/1/2.2%20As%20ilus%C3%B5es%20do%20Plano%20Diretor%20-%20Fl%C3%A1vio%20Villa%C3%A7a.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4434363/mod_resource/content/1/2.2%20As%20ilus%C3%B5es%20do%20Plano%20Diretor%20-%20Fl%C3%A1vio%20Villa%C3%A7a.pdf)>. Acesso em: 18 de agosto de 2023.