

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO – A FORÇA DO COLETIVO NA MUDANÇA DA CIDADE / PLANO DIRETOR DE GUAPÓ/GOIÁS – 2007

**Marcos David Gonçalves¹, Eguimar Felício Chaveiro¹ &
Clarisse Lacerda Mata²**

Universidade Federal de Goiás
Campus Samambaia, I E SA - 74001-970 Goiânia, GO, Brasil.
marcos@geoplano.com.br, eguimar@iesa.ufg.br

²Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte - 70910-900, Brasília, DF, Brasil.
clarisselacerda@unb.br

Recebido 23 de março de 2007, revisado 20 de junho, aceito 15 de julho

RESUMO – Iniciam-se novas discussões sobre os parâmetros estabelecidos como ideais para a cidade, vê-se a necessidade de reconhecer os conflitos existentes, legalizar a cidade real e integrar o planejamento e a gestão da cidade. Essa nova concepção vem reconhecer que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada que corresponda ao interesse público da cidade. Deve ser reforçada a idéia do Plano Diretor enquanto principal instrumento de política urbana municipal, e como tal, instrumento articulador de planos e ações que visam o desenvolvimento da cidade. Nesse sentido a pesquisa busca analisar, com base no Plano Diretor Democrático do Município de Guapó, se há de fato a convergência entre as ações previstas pelo Plano com o conhecimento produzido pela participação popular.

Palavras-Chave: planejamento urbano, plano diretor democrático, Guapó, Goiás.

ABSTRACT – New discussions on the ideal parameters for cities have started. It has been noticed the need of recognizing the existing conflicts and legalizing the real city as well as integrating its planning to its management. This new concept assumes that the city is influenced by multiple agents whose actions must be coordinated taking into account the city's public interest. The principle of Director Plan must be reinforced as

the most important tool for municipal urban policy and, as such, an articulator for plans and actions aiming at developing the city. Based on the Democratic Director Plan of the Municipality of Guapó, this work aims to analyze if there is, truly, a convergence between the actions foreseen by the Director Plan and the knowledge produced by popular participation.

Keywords: urban planning, director democratic plan, Guapó, Goiás.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Como afirma Santos (1993), a cidade “onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está deste modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções”. Nesse sentido há uma necessidade de circunscrever o fenômeno urbano, identificar sua especificidade, mensurar sua problemática, mas, sobretudo, construir uma reflexão sobre o processo de gestão do território. Quando nos retratamos a esse processo, conseqüentemente nos reportamos às ferramentas que propiciam e o ensinam, sendo que atualmente a principal é viabilizada pelo Plano Diretor.

O Plano Diretor tradicional, com base nas soluções técnicas para o ordenamento da cidade, adota como pressuposto a definição de uma cidade ideal, centrando-se na configuração espacial e no desenho urbano. Esta prática sugere que o Plano Diretor pode ser um instrumento “apolítico”, composto por um diagnóstico do município demasiadamente extenso e descritivo, por diretrizes de uso e ocupação do solo que são expressas no zoneamento da cidade, por previsões de implantação e extensão de equipamentos públicos e legislação urbanística básica, esta por sua vez contemplando as leis de uso e ocupação do

solo, parcelamento do solo, perímetro urbano, código de obras, código de posturas e sistema viário.

Na prática, esta perspectiva tradicional do Plano Diretor resume-se a uma carta de princípios e diretrizes, pois a intervenção no espaço só é possível pela aplicação da legislação urbanística. Diante disso, recentemente têm-se reconhecido que o planejamento do desenvolvimento municipal não deve deixar de incorporar em seu conteúdo os acordos provenientes da dinâmica política-social local acerca das diretrizes e formas para o desenvolvimento. Nem sempre, no entanto, verifica-se a extrapolação do conteúdo do Plano Diretor, incorporando outros fatores necessários ao desenvolvimento integral do município para além daqueles relacionados aos fatores físico-territoriais. Além da incorporação de processos participativos que promovam a “politização” do Plano, por meio da explicitação de conflitos existentes no tecido social local, o governo municipal deve também primar pela incorporação dos princípios e objetivos de planos setoriais construídos coletivamente, como os planos municipais de saúde, educação, meio ambiente, entre outros.

Contudo, na história do planejamento municipal muito se discute a respeito de formas, parâmetros de desenho e construção, reduzindo planos diretores a simples cartas de intenção ou mesmo a propostas de zoneamento que revigoram a concentração de poder e a retenção especulativa do solo urbano. Neste contexto, as boas práticas de gestão tornaram-se referência para elaboração de políticas de compensação que amenizam a desigualdade dando novos contornos para o processo de gestão municipal.

Com sua nova definição constitucional o Plano Diretor passa a ser o principal

instrumento da política de desenvolvimento municipal, e a partir da exigência do Estatuto da Cidade, de englobar a totalidade do território municipal, torna-se possível compreender que o Plano será o instrumento integrador das políticas municipais.

Nesse novo contexto em que os municípios são exigidos a apresentarem seus Planos Diretores, o município de Guapó localizado no Estado de Goiás se insere uma vez que, segundo o Estatuto da Cidade, mesmo não apresentando um contingente populacional acima de 20 mil habitantes, o município é integrante da Região Metropolitana de Goiânia, havendo então a obrigatoriedade na elaboração de seu instrumento de planejamento urbano, o Plano Diretor de Guapó.

É por isto que consideramos conveniente estudar o Plano Diretor de Guapó, já que mesmo em se tratando de um município que apresenta uma baixa dinamicidade econômica e onde o processo de perda populacional é alavancado pela proximidade com a Metrópole Regional Goiânia, deve segundo o Estatuto da Cidade apresentar seu Plano de gestão participativo.

Nesse sentido, a pesquisa se faz importante uma vez que tem por objetivo principal fazer uma análise do peso efetivo da participação popular na elaboração do Plano Diretor de Guapó. Assim, cabe perguntar: quais devem ser os objetivos, os limites, o conteúdo e a participação popular que devem existir para que se possa constituir um plano estratégico e eficaz visando à transformação social, definindo prioridades, promovendo e garantindo o direito à cidade, considerando os conflitos entre diferentes segmentos da sociedade?

Para elucidar essa questão fizemos primeiramente uma revisão bibliográfica de obras afins ou correlatas ao tema, ou seja, o plano diretor como ferramenta

de planejamento urbano. Após essa etapa, consultamos a metodologia estabelecida pela Secretaria das Cidades do Estado de Goiás para a elaboração do anteprojeto de Lei que trata do Plano Diretor Democrático de Guapó e a partir daí procuramos levantar, mediante experiências vividas no decorrer da elaboração do Plano se houve de fato a participação popular ou se esse emblema criado pela Secretaria das Cidades foi usado somente para legitimar o discurso de democracia estipulado pelo Estado.

O PLANO DIRETOR COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

As contradições, vicissitudes e inovações do mundo contemporâneo estão expressas na cidade. Por isso é que, de um lado, crescem o número das forças dissuasivas como a pobreza, a violência e a desigualdade social e, de outro lado, o desejo de ordenamento espacial tornando a cidade possível. A relação entre lei e espaço, vida social e ação encontram-se aglutinados em torno do Plano Diretor.

A priori o Plano Diretor como uma lei municipal, cuja elaboração está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, § 1º, foi considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Segundo Câmara (2003), a idéia do Plano Diretor é antiga, anterior ao Estatuto da Cidade, que veio lhe dar contornos jurídicos mais elaborados.

É interessante observar aqui que o Plano Diretor no Brasil da década de 60 ate a década de 90 sempre foi concebido por arquitetos urbanistas e operacionalizado por geógrafos, que elaboravam normas sob uma ótica técnica individualizada, não contextualizada com o conjunto de fatores que influenciam

e condicionam a ocupação e utilização dos espaços urbanos. De acordo com Silva (1995), em sua obra anterior à formulação do Estatuto da Cidade, houve quatro fases evolutivas do Plano Diretor.

A primeira, preocupada com o que chama de “desenho da cidade”, associada à idéia de estética urbana. Nessa fase a cidade torna-se geométrica, de traçado retilíneo, dos complexos de polígonos regulares que afirmam o predomínio da razão e o domínio da natureza. A prioridade dada somente à estética se torna o ideário dos arquitetos urbanistas envolvidos no processo de planejamento urbano.

A segunda, relacionada à distribuição das edificações sob a ótica econômica e arquitetônica. Nessa etapa, conforme Arantes (2000), a cidade ainda é vista como mercadoria, ou seja, fazia-se uma leitura apenas da “cidade formal”, ignorando os espaços urbanos irregulares, carentes em todos os sentidos. Esta visão de cidade, longe de dar soluções aos problemas urbanos, tem reforçado ainda mais as desigualdades sociais e territoriais urbanas.

Num terceiro momento adota-se a idéia de um plano de desenvolvimento integrado, aplicando-se o conceito de planejamento, que integre vários setores da municipalidade. Nessa ótica o município passa a ser o espaço ideal para o debate sobre as necessidades locais, devendo-se observar que qualquer deliberação deve estar em sintonia com os princípios regionais e nacionais.

Uma quarta etapa surge após a Constituição Federal de 1988 refletindo a idéia mencionada no § 1º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, voltada para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar da comunidade local, aqui o planejamento volta-se para o urbano e deixa-se de lado o aspecto regional.

Contudo, ao analisarmos a política urbana prevista na Constituição Federal que propõe diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano cujo objetivo deve ser o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes, verificamos que não se prevê nenhum tipo de participação popular nas esferas de decisão sobre as políticas urbanas.

Segundo Alessandri (2005), o movimento pela reforma urbana foi crucial para a elaboração da Lei Federal 10.257 – Estatuto da Cidade, que a princípio concentra-se no problema da propriedade e da cidade, apoiada em uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano com transformações sobre o direito da propriedade, incorporando a noção de direitos urbanos e sustentabilidade, com isso estabelecendo por si só a função sócio-ambiental da cidade e da propriedade.

Ainda no final da década de 80, apesar das conquistas dos movimentos sociais urbanos perante o processo constituinte, a política adotada acentuou ainda mais as desigualdades sociais já existentes no país uma vez que o agravamento dos problemas urbanos estabelecidos pelo aumento do desemprego associou-se aos problemas de habitação, saúde, educação entre tantos outros. Em contraposição ao crescimento desses problemas urbanos, diminuiu o espaço institucional e a importância dada aos Planos Diretores.

Paralelamente, a partir da Constituinte de 1988, ocorreram algumas mudanças em relação ao aumento de responsabilidades dos poderes municipais, embora quase sempre o aumento de responsabilidade não tivesse correspondido ao aumento dos recursos financeiros para os municípios. Contudo, a ampliação de poder e autonomia destes criou possibilidades de uma maior atuação em escala

local. Uma dessas possibilidades refere-se ao planejamento urbano com a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor para municípios, que segundo o Estatuto da Cidade:

- possuam, de acordo com o Censo 2000, mais de 20 mil habitantes;
- estejam inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública).

Segundo o artigo 40 – Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é tido como uma ferramenta de planejamento municipal sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, cujo principal objetivo é garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do mesmo, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente.

Como se pode ver, o Plano Diretor passa a ser a base do planejamento municipal, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as convergir para uma única direção. A lei do plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada cinco anos e suas diretrizes e prioridades devem ser incorporadas pelas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de

Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

O Plano Diretor também deve integrar as dinâmicas existentes na zona rural com as da zona urbana, uma vez que suas diretrizes devem abranger o território do município como um todo.

Para que possa cumprir com sua função, o plano diretor deve conter:

I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

II – os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município;

III – os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e estratégias estabelecidas pelo plano diretor;

IV – o sistema de acompanhamento e controle visando à execução e implementação do plano diretor.

Conforme o Programa Cidade Pra Gente, criado pela Secretaria das Cidades do Estado de Goiás, um Plano Diretor deve traduzir os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento municipal. Assim sendo, deve ser elaborado a partir de um processo com ampla participação dos diversos setores da sociedade civil e da iniciativa privada, no qual as bases do planejamento possam ser pactuadas democraticamente. Nesse sentido o Plano Diretor Democrático passa a representar o pacto da sociedade em torno do desenvolvimento do município.

Todo esse processo, conforme Silva (1995), constitui uma mudança de enfoque, do factual para o processual, passando a compreender a sistematização

do desenvolvimento futuro executando um modelo de organização territorial.

PLANO DIRETOR: CONTEÚDO E LIMITES

O Plano Diretor tradicional, com base nas soluções técnicas para o ordenamento da cidade, adota como pressuposto a definição de uma cidade ideal, centrando-se na configuração espacial e no desenho urbano. Esta prática sugere que o Plano Diretor é um diagnóstico do município demasiadamente extenso e descritivo composto por diretrizes de uso e ocupação do solo que são expressas no zoneamento da cidade; pela previsão de implantação e extensão de equipamentos públicos; e pela legislação urbanística básica, que contempla: as leis de uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, perímetro urbano, código de obras, código de posturas e sistema viário.

Recentemente tem-se reconhecido que o planejamento do desenvolvimento municipal não deve deixar de incorporar em seu conteúdo os acordos provenientes da dinâmica política local acerca das diretrizes e formas para o desenvolvimento. Nem sempre, no entanto, verifica-se a extrapolação do conteúdo do Plano Diretor, incorporando outros fatores necessários ao desenvolvimento integral do município, para além daqueles relacionados aos fatores físico-territoriais.

Isso se torna claro ao se verificar que, conforme Arantes (2000), a cidade ainda é vista como mercadoria, ou seja, fazia-se uma leitura apenas da “cidade formal”, ignorando os espaços urbanos irregulares, carentes em todos os sentidos. Esta visão de cidade, longe de dar soluções aos problemas urbanos, tem reforçado ainda mais as desigualdades sociais e territoriais urbanas.

Contudo esse tipo de perspectiva começa a mudar nos Planos Diretores a

partir da intervenção do Estatuto da Cidade, que seguindo a mesma definição da Constituição Federal de 1988, fez constar em seu texto o dever da sociedade dar novo significado a propriedade, atribuindo a esta uma função social. Nesse sentido, determinou a observância de princípios que em conjunto devem ser verificados, para efetivamente modificar o status da propriedade.

Entre eles, podem ser considerados de absoluta relevância os seguintes preceitos: justiça social; justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes do processo de produção dos espaços públicos e privados; sustentabilidade ambiental; garantia do direito à utilização dos serviços e equipamentos públicos de qualidade; gestão democrática e participação da sociedade na definição, implementação e controle das políticas públicas.

Assim, entre outras questões referentes à efetivação da função social e sua especificação nos Planos Diretores, podem ser pontuados os seguintes aspectos: como a população tem participado da definição desses preceitos em seus municípios, considerando a diversidade cultural de participação nos municípios? Quais são e como vêm sendo enfrentadas as dificuldades da população em se contrapor na luta de forças desigual e frente bandeira da “tradição proprietária?” Que tipos de critérios e objetivos tem sido considerados nos Planos Diretores relativamente ao cumprimento da função social? Como o Poder Público vem tratando tais questões? Nos casos em que não há cumprimento efetivo da função social, que consequências práticas vêm sendo previstas e observadas nos Municípios?

Outro fator que toma maior relevância na elaboração de Planos Diretores, a partir do Estatuto da Cidade, trata da questão rural. Fala-se em planejamento

urbano, política de desenvolvimento urbano, planos diretores de desenvolvimento urbano. Via-se que os planos diretores delimitavam uma área do município como espaço urbano e atuavam apenas dentro deste perímetro. O Estatuto da Cidade, como lei federal que regulamenta o capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal, passa a incluir, mesmo que timidamente, a questão rural no planejamento municipal.

Desde então, mesmo que de forma incipiente, os planos diretores devem abranger todo o território municipal. Na prática o que se observa é que os gestores municipais e os urbanistas, profissionais legalmente responsáveis por coordenar planos diretores, têm grandes dificuldades por terem sido formados com base no pensamento de que o rural tem uma tendência inexorável a se esvaziar e o mundo se tornará eminentemente urbano. O próprio senso comum associa evolução e desenvolvimento à urbanização.

Contudo estudos desenvolvidos desde a década de 90 apontam para uma outra perspectiva: o ressurgimento do rural, novas ruralidades e um modelo de desenvolvimento sustentável contrapondo-se ao modelo modernizador da agricultura. Esses estudos são pouco conhecidos entre os profissionais que elaboram ou lidam com planos diretores, que de modo geral se limitam à visão urbano-desenvolvimentista.

Ainda dentro desse contexto da década de 90, um debate se coloca como fator de integração municipal uma vez que, com o processo de globalização vivenciado pelo mundo moderno, se torna imperativo ter uma cidade conectada, que fortaleça os vínculos interurbanos e os vínculos rural-urbanos e facilite os fluxos de informações, pessoas, mercadorias, bens e serviços intra e inter-

regionais. Consolidando, assim, uma cidade protagonista do desenvolvimento econômico, que busca ampliar sua competitividade nos mercados regionais, nacionais e internacionais.

O debate sobre a questão intermunicipal pode ser colocado sob diversas abordagens. No caso da integração do município de Guapó com a Região Metropolitana de Goiânia, a reflexão sobre a metrópole como mancha urbana única, mas também sobre redes de cidades não conurbadas, traz questões essenciais sobre os impactos de leis e políticas sobre esta dinâmica espacial.

Como afirma Mariato (2001), a pobreza urbana é maior do que a média da pobreza brasileira e está concentrada nas Regiões Metropolitanas. No entanto, o país não tem política institucional para as regiões metropolitanas, como se os índices de violência, poluição e miséria que elas apresentam pudessem ser resolvidos com políticas compensatórias pontuais.

Ribeiro (1994) esclarece essa realidade, ao afirmar que Essas considerações levam-nos a constatar a existência de um paradoxo da sociedade brasileira: os problemas acumulados nas metrópoles ganham crescente relevância social e econômica, mas elas permanecem órfãs de interesse político. Com efeito, a despeito da mencionada multiplicação de instituições metropolitanas, observamos a inexistência de efetivas políticas voltadas especificamente ao desenvolvimento dessas áreas. As políticas urbanas são hoje fortemente intra-urbanas, setoriais e localistas. Os organismos metropolitanos têm à sua disposição frágeis mecanismos para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão.

Diante disso o autor refere-se às regiões de aglomerados urbanos como um processo único de produção do espaço, aqui entendido conforme Santos (1997),

como fruto das relações capitalistas, em que qualquer política implementada desencadeia transformações que extrapolam limites políticos-administrativos.

Regras e princípios construídos para determinada cidade interferem na lógica de produção de todo tecido urbano metropolitano e da rede urbana integrada. A produção acelerada de assentamentos urbanos precários em municípios limítrofes é parte constituinte do processo de retenção especulativa e segregação sócio-espacial estabelecido nas porções centrais da metrópole. Ao mesmo tempo são estas porções que apresentam um grande percentual de imóveis vazios ou subutilizados. Além da moradia, considerando as políticas de recursos hídricos e tratamento de resíduos há que se pensar em soluções integradas com a participação de agentes dos diversos municípios interdependentes, tanto do ponto de vista da implementação de políticas quanto do controle social.

Em síntese temos que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo os planos setoriais incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Nesse sentido, o município, por menor que seja, se tiver um Plano Diretor implantado, terá menos dificuldades para resolver os problemas do crescimento urbano, pois adotará medidas de menor impacto social e econômico. Para garantir de fato que os pequenos municípios elaborem esse instrumento de planejamento municipal, foi editado em 2001 o Estatuto da Cidade visando estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, instituindo normas de ordem pública e interesse geral reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do

equilíbrio ambiental. (art. 1º e 2º da Lei 10.257/2001).

Para garantir tal escopo, o Estatuto dispôs no seu capítulo IV sobre a necessidade de implementação de uma Gestão Democrática Municipal, com efetiva participação popular nas decisões sobre dotação e execução orçamentária. Diante disso, é criado no Estado de Goiás o Programa Cidade Pra Gente no qual cada município que esteja identificado dentro dos quesitos que segundo o Estatuto da Cidade tornam obrigatório a realização do Plano Diretor, a formularem o seu. Esse programa estabelece a metodologia a ser seguida pelos municípios participantes com vistas a garantir que haja a participação popular na gestão pública municipal, não sendo mero espectador, mas sim para garantir que o cidadão torne-se agente ativo no processo de administração na gestão pública.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO

Por muito tempo se evidenciou nas cidades brasileiras um planejamento urbano funcionalista, marcado pela produção de “Planos Diretores” genéricos e tecnicistas, feitos em gabinetes longe da realidade urbana, quase sempre voltados mais para retórica eleitoral do que efetivamente aplicados. Atualmente esse modelo de planejamento se fez ineficaz já que a participação popular se torna cada vez mais importante no desenho das redes locais.

Entretanto o que se verifica é que, se por um lado a mobilização pela participação popular na gestão das cidades é reforçada, há também a defesa de uma maior presença do Estado na regulação das dinâmicas urbanas e ambas ganham força como alternativas capazes de contrapor-se à inutilidade do planejamento urbano tradicional. Quando nos retratamos a essa nova realidade

surgem duas questões: Até que ponto há de fato a participação popular no processo de planejamento urbano? Essa participação popular veio apenas para legitimar o discurso da democracia representativa?

Por muito tempo acreditou-se que falar em democracia era falar em participação popular. Democracia era o governo “do povo, pelo povo e para o povo”, um governo em que o povo participaria ativamente. Se todos eram “livres e iguais”, havia democracia. Atualmente deparamo-nos com críticas a este pensamento. Tarso Genro, na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), assim argumenta:

“Creio que a principal conquista democrática da revolução burguesa, (...) foi a separação da estrutura formal do Estado com a sociedade, uma separação fundamental para a afirmação das grandes democracias modernas. É necessário hoje, que reforcemos esta separação, reforcemos pela conferência de identidade pública clara e transparente aquilo que é Estado e aquilo que é sociedade. E para conferir identidade pública à sociedade, tem ela que estar estruturada e organizada, para dialogar com o Estado e referir-se a ele enquanto sociedade civil e criar uma esfera pública não-estatal, onde Estado e sociedade estabeleçam seus conflitos, seus conceitos, seus consensos e gerem, a partir daí, decisões que combinem a legitimidade da representação política tradicional com a participação direta e voluntária da cidadania”. (Genro, 1997)

O autor faz referência ao orçamento participativo, mas no mesmo momento em que demonstra a conquista da criação de uma sociedade civil que dialoga com o Estado que sejam atendidas as suas reivindicações, depara-se com o fato de que as pessoas não são iguais. Mello (2002) reforça esse discurso ao afirmar que:

“A especialização dos espaços nas cidades impõe uma ordenação à vida social que atinge os habitantes, formando uma população humana altamente diferenciada. A fragmentação geográfica, e também a das ocupações e das funções, acaba por corresponder a uma fragmentação das experiências e à formação de identidades psicossociais complexas. No caso das classes subalternas, a aquisição da identidade é problematizada pelo forte sentido de discriminação, vivido diariamente sob a forma da humilhação que situa integrantes, em relação ao poder, como cidadãos de segunda categoria”

Na prática o que se verifica é que no planejamento urbano tradicional a gestão pública é definida dentro de gabinetes e fora do alcance de consultas aos principais interessados, os cidadãos. Porém o ideário que se busca com o processo de democratização é que o planejamento sendo um processo contínuo com reflexos diretos à sociedade, tornaria a participação cidadã de suma importância já que, os mesmos se transformariam em sujeitos ativos no processo decisório.

Como sustenta Avritzer e Pereira (2005), o processo de democratização brasileiro marca-se pela ação coletiva de atores sociais que, em sua luta contra

o autoritarismo, geram potenciais organizativos no terreno da sociedade civil e constroem alternativas de organização social e política. No mesmo sentido, Dagnino (2002) ressalta que a experiência de construção democrática brasileira caracteriza-se pela possibilidade de trânsito de projetos configurados no interior da sociedade civil para o âmbito do Estado, endereçados à democratização das políticas públicas, em especial na esfera local.

As possibilidades de renovação no campo das políticas públicas remetem especialmente à influência dos atores coletivos no alargamento dos limites da agenda pública e no seu conteúdo. Os autores apontam como elemento nuclear de democratização o reconhecimento da possibilidade de inovação, compreendida, em seus termos, como a participação ampliada dos diversos atores sociais nos processos decisórios, destacando que “em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento de participação, especialmente no nível local” (Santos e Avritzer, 2002).

Como observa Cunill-Grau (1997), a participação afirma-se no bojo dos processos de democratização como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação. A recuperação de figuras da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na noção de democracia participativa, assim como a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação. A participação popular remete, deste modo, ao fortalecimento e à democratização da sociedade

e do Estado, assim como à redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ângulo desta última. Um exemplo evidente dessa relação são os instrumentos de participação popular introduzidos pela Carta Constitucional de 1988.

De forma evidente, o artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal prevê a participação direta do povo, conjuntamente com seus representantes eleitos:

Art. 1º - [...]

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

No âmbito direto do planejamento urbano, o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001 é uma norma jurídica que torna obrigatória essa participação popular. Contém inclusive um Capítulo que prevê a gestão democrática da cidade. Em diversos outros dispositivos se percebe esta intenção e afirmação do legislador:

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
[...]

II – gestão democrática por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

XIII – audiência do Poder Público Municipal e da população interessada no processo de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos

potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. [...]

Em relação ao Plano Diretor, esta obrigação da participação popular se vê mais nítida:

Art. 40 – o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...]

§ 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.

Mesmo antes do advento do Estatuto da Cidade, Carneiro (1998) já advertia para a inconstitucionalidade do Plano Diretor sem a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Essa imposição da participação popular em vários momentos do Estatuto da Cidade, em especial na elaboração do Plano Diretor, rompe uma tradição excludente das diversas camadas da sociedade, o que fortalece a legitimidade e validade desta lei municipal que regula o espaço urbano.

Com efeito, o artigo 52 do Estatuto da Cidade classifica como improbidade

administrativa do Prefeito a atitude que possa impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

Não só impede que o Prefeito obstaculize a participação, como lhe impõe o ônus de colocar em prática de forma efetiva os mecanismos de participação popular.

Deve então o Prefeito adotar obrigatoriamente algumas condutas, como:

- 1) divulgar da forma mais ampla possível o processo de discussão;
- 2) esclarecer à população o tema abordado;
- 3) proporcionar meios físicos (salas, luz, horário adequado) para o debate.

Diante de todos estes textos constitucionais e da obrigatoriedade que se impõe, o que se verifica nos dias atuais é que a cooperação das associações representativas no planejamento municipal é uma espécie de vinculação imposta pelo texto constitucional, visando garantir o discurso de democracia preconizado pelo Estado.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DEMOCRÁTICO DE GUAPÓ

No decorrer da pesquisa verificou-se que, historicamente, os Planos Diretores têm expressado uma prática tecnicista baseada numa concepção de planejamento físico-territorial clássico com uma atuação preferencialmente institucional. Segundo Villaça (1998), nas últimas décadas, estes planos têm cumprido um papel ideológico mais do que instrumento de orientação da gestão e dos investimentos.

Como vimos em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta os artigos 182 e 183 que se referem à política urbana na Constituição Federal de 1988. Um dos instrumentos urbanísticos mais destacados do Estatuto da Cidade tem sido o Plano Diretor Participativo. Nele a participação popular nos processos de planejamento e gestão dos municípios constituiu-se em um dos elementos mais importantes para a construção da gestão democrática das cidades brasileiras.

Em consonância com o que afirma Maricato (2001), começa então um movimento que busca alternativas para um urbanismo crítico democrático através de proposições de alternativas aos modelos tradicionais de planejamento urbano visando uma inter-relação entre plano e gestão. Neste sentido não interessa um plano normativo apenas, que se esgota na aprovação de uma lei, mas sim que ele seja comprometido com um processo, uma esfera de gestão democrática para corrigir seus rumos, uma esfera operativa, com investimentos definidos, com ações definidas e com fiscalização.

Defende ainda um planejamento includente, no qual a política de inclusão urbanística tem em seu eixo a defesa do direito à moradia e à cidade, sendo que o direito à moradia deve estar vinculado ao direito à cidade. A produção de moradia, ao exigir um “pedaço de cidade” e “não um pedaço de terra nua”, significa que por terra urbana entende-se aquela servida por infra-estrutura e serviços (rede de água, rede de esgoto, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde e outros). Por fim a autora coloca o seguinte desafio: É possível desenvolver um planejamento democrático no Brasil?

Temos que a participação da população é o elemento novo na proposta de

planejamento e gestão urbanos previsto no Estatuto da Cidade, capaz de produzir mudanças mais significativas nas cidades. O processo participativo acontece dependendo do nível de amadurecimento dos movimentos sociais e envolvimento da população e deve avançar para além do próprio Estatuto da Cidade, buscando ir além da conquista dos direitos à moradia e serviços urbanos.

Apesar das condições favoráveis à proposta de gestão democrática das cidades com a aprovação do Estatuto da Cidade, da criação do Ministério das Cidades e das realizações das Conferências das Cidades, o crescimento do processo participativo vai depender de várias características e condicionantes em cada município, entre os quais aquele decorrente do contexto político local considerando a história do lugar, suas características geográficas e sociais particulares.

No caso de Guapó, município com território de 512 Km², sendo 4,699 Km² de área urbana e 507,301 Km² de área rural; cujo contingente populacional chega a 15.199 habitantes segundo os dados do IBGE (2005) onde 10,76% da população vive em situação de pobreza (renda familiar inferior à um salário mínimo) e que enfrenta problemas como a receita local insuficiente para suprir as despesas do município, o processo de elaboração do Plano Diretor Democrático procurou seguir as orientações determinadas pelo Estatuto da Cidade no sentido de construir um processo participativo. Em primeiro lugar foi necessário o reconhecimento da realidade municipal no sentido de construir um senso de pertencimento ao território.

Essa experiência teve como pressuposto o fato de que só a partir do conhecimento dos problemas, conflitos e potencialidades teremos possibilidades

concretas de propor as melhores condições de uso e ocupação do município, aproveitando verdadeiramente os recursos disponíveis, ampliando o acesso à terra urbanizada, promovendo o desenvolvimento local de forma sustentável e reduzindo as desigualdades sociais.

Contudo o que se verificou na prática foi que a participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor foi restrita, porém de suma importância, sendo representada pelo Grupo de Trabalho Comunitário – GTC, cujo papel foi de conduzir e coordenar todas as etapas de elaboração do Plano Diretor, divulgando amplamente todo o processo, mobilizando a comunidade para participar de todas as discussões e decisões, apoiando o trabalho da assessoria técnica e avaliando os resultados, de forma a mantê-los alinhados com as verdadeiras demandas e potencialidades do Município.

No decorrer do processo de leitura comunitária, foram organizadas reuniões com a participação da comunidade onde a população foi orientada a apresentar os seus “problemas”, sendo limitadas as apresentações de “idéias” ou “soluções”. A população teve de fato acesso ao levantamento das informações sobre o município elaborados pelos técnicos, ou seja, da leitura técnica da cidade, contudo o que se observou foi que a participação esteve limitada a reivindicações a partir de suas vivências cotidianas.

Tem-se então que o processo de associar democratização da informação com a percepção da população sobre o lugar onde vivem parece ser ainda o grande desafio para qualificar o processo participativo. Ao final do processo de elaboração do Plano Diretor este encontrará ainda enorme resistência do poder legislativo para a sua aprovação, dado aos processos de partidarismo existentes

no município.

No geral temos que a experiência de elaboração de Plano Diretor Democrático no Município Guapó procurou fazer um investimento maior na etapa de leitura comunitária, buscando um envolvimento maior da população através de um trabalho preparatório com os estudantes das escolas públicas municipais, mas ainda reconhecendo muitas dificuldades neste processo. Segundo depoimento de um técnico¹ sobre a importância da leitura comunitária no processo de elaboração do plano diretor democrático, ele afirma que “a leitura comunitária traz informação e um olhar diferente do técnico, traz um olhar com a preocupação de quem vivencia o lugar que está sendo pensado”. Segundo o mesmo, “aparecem na leitura comunitária a preocupação com os espaços públicos, praças, áreas de lazer, e outros”. Segundo este depoimento, o técnico possui uma abordagem racional e totalizadora de ordenamento do espaço, por exemplo, quando expressa sua preocupação com os fluxos no contexto urbano.

O mesmo afirma também que a gestão participativa não pode se ater apenas ao aumento das audiências públicas ou dos fóruns de discussão com os diferentes setores da sociedade civil. Hoje a “participação”, mesmo em governos de esquerda, se dá com hora marcada, em audiências já pautadas, sobre assuntos pré-estabelecidos. Como bem lembra Villaça (1998), é de se perguntar por que o tema da “participação” geralmente só se aplica a certos assuntos de governo, e não a todos.

¹ Depoimento cedido por um técnico responsável pela elaboração do Plano Diretor Democrático de Guapó, sobre a participação popular na elaboração das etapas previstas pela Secretaria das Cidades.

Em síntese, temos que as formas de representação e participação do cidadão no processo decisório da administração pública do Município de Guapó podem ser visualizadas da seguinte forma:

- Por meio do voto, elegendo os governantes;
- Nas audiências públicas, onde os cidadãos interessados são convidados a discutir decisões a serem tomadas pela administração pública e que podem afetar o seu dia-a-dia e que os cidadãos são convidados a participar da avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para cada quadrimestre;
- Nos conselhos deliberativos e consultivos em que os cidadãos participam do processo decisório de órgãos públicos. No Brasil alguns são obrigatórios, como os da criança e adolescente, saúde, assistência social, educação, segurança pública, alimentação escolar; entre outros.
- Nas associações comunitárias, representando interesses de grupos específicos, como bairros, unidades de vizinhança, distritos ou usuários de determinados serviços, como as associações de pais e alunos;

Diante de tantas expectativas colocadas a partir da aprovação do Estatuto da Cidade e das possibilidades da gestão democrática da cidade, nos colocamos algumas questões, a serem tratadas em futuras pesquisas: Quais as possibilidades de mudança a partir da implantação das políticas urbanas previstas pelo Estatuto da Cidade? A democratização do planejamento urbano garantirá as mudanças sociais necessárias de justiça social? O que tem de “velho” e o que tem de “novo” no contexto atual do pensar a cidade?

A grande expectativa na construção de um Plano Diretor Participativo contém

o risco de se criar uma crença na capacidade do Plano Diretor de resolver os problemas sociais no contexto atual do Estatuto da Cidade. Por outro lado, o elemento novo parece ser o resgate do sujeito, enquanto campo de possibilidades no pensar e fazer a cidade. Existe ainda uma relação entre o fortalecimento do processo participativo no planejamento e na gestão urbana e a construção dos espaços públicos e da urbanidade que acontece a partir do resgate do sujeito. A herança que o urbanismo moderno nos deixou esteve marcada por uma prática de planejamento urbano orientada pela racionalidade disciplinadora e pela negação do sujeito no pensar e fazer a cidade. O processo participativo cria a possibilidade do resgate desse sujeito que se fortalece e se impõe no pensar à cidade, o sujeito que dá sentido aos espaços públicos e os constitui enquanto espaços de vida pública.

Neste sentido, a afirmação de Berman (1988) continua atual. Para o autor o resgate do sujeito e o restabelecimento da relação, carregada de tensões, entre Razão e Sujeito parece ser o grande desafio que está colocado para a humanidade como possibilidade de futuro, passado e presente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciarmos o nosso estudo vislumbramos que hoje um documento fundamental norteia as mais importantes definições sociais do uso do solo urbano: o Estatuto das Cidades. A força mobilizadora do Estatuto está, principalmente, na gestão democrática popular que prevê, por meio do processo de discussão, a participação dos cidadãos na construção do modelo de cidade.

Segundo Rolnik (1997) o Estatuto da Cidade pode ser visto como sendo uma caixa de ferramentas à disposição dos municípios e a chave para abri-la é o

Plano Diretor. Esse instrumento de planejamento urbano é o principal “idealizador” do futuro de uma cidade. Nesse intuito, quem é capacitada a dizer o caminho a ser percorrido é a comunidade, pois são os moradores que vivenciam o dia-a-dia, as carências, os efeitos da globalização que forçam cisões na sociedade, os baques econômicos que levam a uma qualidade de vida inferior e a falta de acesso aos bens urbanos.

Contudo ao nos relatarmos ao Estatuto da Cidade e sua aplicação prática na gestão urbana, uma discussão nos toma por súbito: Até que ponto a participação popular é colocada de forma empírica no planejamento urbano, ou a mesma é utilizada pelo Estado como discurso preconizado para fortalecer a democracia?

Nesse sentido voltamos ao que afirmou Cunill-Grau (1997), quando disse que a noção de participação popular, por suas limitações impostas pelo Estado, nos remete sim ao fortalecimento e à democratização da sociedade e do Estado, assim como à redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ângulo do primeiro. Assim, diante da obrigatoriedade que se impõe, o que se verifica é que a cooperação das associações representativas no planejamento municipal é uma espécie de vinculação imposta pelo texto constitucional, visando garantir o discurso de democracia preconizado pelo Estado.

Temos que as demandas locais são necessidades prementes, carências que precisam ser satisfeitas sob pena de afetarem os sistemas social, econômico e físico da cidade. Se frustradas, dificultam o cotidiano de cada cidadão e, no âmbito da coletividade, formam tendências negativas de caráter estrutural que impedem o desenvolvimento sustentável.

Sem desenvolvimento sustentável, a cidade de Guaporé é relegada a um contexto

geopolítico muito aquém de sua ligação à Metrópole Regional Goiânia, de integrante do pólo socioeconômico e cultural exemplar para o Estado e o país.

Portanto, desenvolvimento sustentável, identificação e suprimento das principais demandas sociais, participação da comunidade, consolidação e implementação das ações de desenvolvimento foram os indicativos precípuos para a construção do Plano Diretor de Guapó. Só assim, pode-se dar corpo a uma revolução que se põe em curso para solucionar os problemas que afetam a Região Metropolitana de Goiânia e os municípios que compartilham da sua integração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESSANDRI, A. (2005) La utopía de la gestión democrática de la ciudad. Scripta Nova *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. IX, núm. 194 (01).
- ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. (2000) *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 192 p.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. (2005) Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Número especial, Belo Horizonte: DCP/NUPASS. p. 14 – 39.
- BERMAN, M. (1988) *Tudo o que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Cia da Letras. 360p.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Lei 10.257 (2001) Regulamenta os artigos 182 e 183 da constituição Federal e estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Disponível em <<http://www.estatutodacidade.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2007.

- CÂMARA, Jacinto Arruda. (2003) Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 6p.
- CARNEIRO, R. de J. M. (1998) *Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação*. São Paulo: Max Limonad. 143p.
- CUNNIL-GRAU, N. (1997) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP. 81p.
- DAGNINO, E (2002) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: *Revista de Sociologia e Política* n. 18, p. 169-175.
- GENRO, T. (1997) *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 267p.
- IBGE (2005) Censo Demográfico. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em março de 2007.
- MARICATO, E. (2001) *Brasil, cidades*. Petrópolis, RJ: Vozes. (204p.)
- MELLO, S. L. (2002) A violência urbana e a exclusão dos jovens. In: SAWAIA Bader. (org.) *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, p. 129-140.
- CONFEA. (2005) *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2ª Edição. Brasília: Ministério das Cidades: Confea, 2005. v. 1. 160 p.
- RIBEIRO, L. C. Q. (1994) Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. (261-289). In Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- ROLNIK, R. (1997) “Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos

- Temas”. Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 351-360.
- SANTOS, M. (1997) *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec, 1997. 386p.
- SANTOS, M. (1993) *Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 37p.
- SANTOS, B. de S. & AVRITZER, L. (2002) Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 59p.
- SILVA, J. A. (1995) *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 476p.
- VILLAÇA, F. (1998) *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel, 373p.