

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRITO SENSU*
EM ARQUITETURA E URBANISMO

PRISCILA CAVALCANTI DA SILVA

Participação Popular no Planejamento das Cidades: o Programa
Cidade *pra* Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros.

Brasília, janeiro de 2011



Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRITO SENSU*
EM ARQUITETURA E URBANISMO

Participação Popular no Planejamento das Cidades: o Programa
Cidade *pra* Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros.

Dissertação apresentada como requisito para
obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de
Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de Brasília.

Orientador: Doutor Benny Schvarsberg

Brasília, janeiro de 2011



Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

PRISCILA CAVALCANTI DA SILVA

Participação Popular no Planejamento das Cidades: o Programa Cidade *pra* Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros.

Esta dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela banca examinadora para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

A Comissão Examinadora, em 08/02/2011, após exame da Defesa de Dissertação e arguição do candidato, decidiu pela sua aprovação.

Professor Doutor Benny Schvarsberg – Orientador

Professor Doutor Neio Lucio de Oliveira Campos – Examinador interno não vinculado ao programa

Professor Doutor Rodrigo Santos de Faria – Examinador interno vinculado ao programa



Para Alan e Rafael.



Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Agradeço à equipe da Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria de Estado das Cidades, especialmente na pessoa da Silmara Vieira, que me proporcionou a oportunidade de trabalhar no Programa Cidade *pra* Gente.

À equipe do Programa de pós-graduação da FAU-UNB, especialmente na pessoa do professor Doutor Benny Schvarsberg, como orientador que, com suas críticas, sugestões e manifestações de apoio, me ajudou a concluir esse trabalho.

Ao meu marido Rafael e ao meu filho Alan, que desde o início souberam compreender a importância deste projeto para mim, oferecendo todo o carinho e estímulo.

E a Deus, pois sem suas bênçãos as dificuldades e conquistas não fariam sentidos.



RESUMO

Após a aprovação da Lei nº 10.257, foram desenvolvidas diversas experiências de elaboração de Planos Diretores de forma participativa. Porém, quanto a qualidade das mesmas, essas precisam ser analisadas e questionadas. Dessa forma, o trabalho abordou a análise comparativa da aplicação da metodologia participativa do Programa Cidade *pra* Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros no processo de elaboração de seus Planos Diretores Democráticos, de forma a compreender os alcances e limitações dessa participação e aprimorar futuras ações em busca da participação ativa do cidadão no planejamento e gestão das cidades. Para tanto, foram levantados os protagonistas envolvidos nesse processo e os espaços públicos de atuação como forma de qualificá-lo como planejamento democrático participativo ou ainda representativo. Para a qualificação da participação foram aplicadas as variáveis referente a que Souza (2008) chama de “grau de abertura para com a participação popular” para mensurar a participação, e a teoria habermasiana, analisando se predomina a ação instrumental ou comunicativa na mobilização da comunidade. Esse estudo foi importante para ressaltar a necessidade de dar continuidade à análise dessas “novas” práticas democráticas para reconhecer se, de fato, contribuíram para o alcance de uma gestão mais democrática e transparente.

PALAVRAS-CHAVES: participação, planejamento urbano, planejamento democrático participativo, Programa Cidade *pra* Gente.

ABSTRACT

After the adoption of Law nº 10.257, we developed various experiments to develop Master Plans in a participatory manner. But about their quality, they need to be analyzed and questioned. So, the study was about the comparative analysis of the application of participatory methodology of the Program named “Cidade pra Gente” in the cities of Goiatuba and Mineiros on the process of preparing their Democratic Master Plans, in order to understand the scope and limitations of such participation and improving future actions search for active citizen participation in planning and management of cities. Therefore, we raised the protagonists involved in this process and the role of public spaces as a way to qualify it as democratic, participatory planning or representative. For the qualification of participation were applied some variables referring to what Souza (2008) called the "degree of openness to public participation" to measure the participation and Habermasian theory, analysing whether the predominant thine is instrumental or communicative action in a community mobilization. This study was important to highlight the need of continuing the analysis of these "new" democratic practices to recognize if, in fact, they contributed to the achievement of a more democratic and transparent management.

KEY WORDS: participation, urban planning, participatory democratic planning, Program named “Cidade *pra* Gente”.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	8
INTRODUÇÃO.....	12
Capítulo 1: O Planejamento das Cidades e a participação da população	21
1.1 Fundamentos da democracia e da participação popular	21
1.2 Desafios da qualificação da Participação Popular	25
1.2.1 Graus de abertura para com a participação popular	26
1.2.2 Teoria de <i>Habermas</i> : Ação Comunicativa	30
1.3 Planejamento Urbano no Brasil	40
1.4 Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade	48
1.5 Obstáculos à participação popular	52
Capítulo 2: O Programa Cidade <i>pra</i> Gente nos municípios de Mineiros e Goiatuba	58
2.1 O Programa Cidade <i>pra</i> Gente	58
2.2 O processo participativo na elaboração do PDD de Goiatuba	73
2.3 O processo participativo na elaboração do PDD de Mineiros	89
Capítulo 3: Análise Comparativa do Processo de Mobilização e Participação Popular – Goiatuba e Mineiros	109
Considerações Finais	121
BIBLIOGRAFIA	126

LISTA DE FIGURAS

Figura nº 1: “Escada de participação popular” de Sherry Arnstein. Fonte: ARNSTEIN, 1969: 2.....	26
Figura nº 2: “Escada de participação popular” redefinida por Souza. Fonte: SOUZA, 2008: 207.....	28
Figura nº 3: Tipos de Ação Social definidos por Habermas. Fonte: HABERMAS, 2002: 10.	39
Figura nº 4: Gráfico da situação dos municípios do Estado de Goiás no processo de elaboração de seus Planos Diretores Democráticos, inseridos no Programa Cidade <i>pra</i> Gente.....	71
Figura nº 5: Municípios pertencentes à microrregião da Meia Ponte. Dentre eles, a cidade de Goiatuba. Fonte: Portal SEPIN.	73
Figura nº 6: Sede municipal. Fonte: Produto II – Aspectos Físicos e Funcionais do Município de Goiatuba. Prefeitura de Goiatuba: Goiatuba, 2006.	74
Figura nº 7: Área rural do município de Goiatuba. Fonte: Produto II – Aspectos Físicos e Funcionais do Município de Goiatuba. Prefeitura de Goiatuba: Goiatuba, 2006.....	74
Figura nº 8: Gráfico comparativo de porcentagem da representação dos segmentos por fase do Programa Cidade <i>pra</i> Gente. Fonte: Elaborado pela autora.	82
Figura nº 9: Municípios pertencentes à microrregião Sudoeste de Goiás. Dentre eles, a cidade de Mineiros. Fonte: Portal SEPIN.....	89
Figura nº 10: Regionalização da área urbana do município de Mineiros. Fonte: Relatório das atividades do GTC. Prefeitura de Mineiros: Mineiros, 2007.	90
Figura nº 11: Regionalização da área rural do município de Mineiros. Fonte: Relatório das atividades do GTC. Prefeitura de Mineiros: Mineiros, 2007.	91
Figura nº 12: Gráfico comparativo de porcentagem da representação dos segmentos por fase do Programa Cidade <i>pra</i> Gente. Fonte: Elaborado pela autora.	102
Figura nº 13: Gráfico comparativo da representação da comunidade local nas etapas da metodologia do Programa Cidade <i>pra</i> Gente de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros.....	110
Figura nº 14: Gráfico comparativo da representação da comunidade local nas 2ª Fase da metodologia do Programa Cidade <i>pra</i> Gente de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros.....	115

LISTA DE QUADROS

Quadro nº 1: Graus de participação – comparação dos modelos de Arnstein e Souza. . 28	
Quadro nº 2: Tipo de Mobilização por etapas do Programa Cidade <i>pra</i> Gente. 61	
Quadro nº 3: Situação dos municípios do Estado de Goiás no processo de elaboração de seus Planos Diretores. Fonte: Secretaria de Estado das Cidades, 2008..... 70	
Quadro nº 4: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas na 1ª Fase: Leitura Comunitária da Realidade Municipal (17 reuniões). 83	
Quadro nº 5: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas 2ª Fase: Leitura Técnica da Realidade Municipal (12 reuniões). 83	
Quadro nº 6: Qualificação do grau de abertura para com a participação popular nos eventos de mobilização por fases do processo de elaboração do PDD de Goiatuba..... 84	
Quadro nº 7: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas na 1ª Fase: Leitura Comunitária da Realidade Municipal (21 reuniões). 103	
Quadro nº 8: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas 2ª Fase: Leitura Técnica da Realidade Municipal (18 reuniões). 104	
Quadro nº 9: Qualificação do grau de abertura para com a participação popular nos eventos de mobilização por fases do processo de elaboração do PDD de Mineiros. 105	

LISTA DE SIGLAS

AGROENGE Engenharia e Projetos Agronômicos SC. Ltda.
AMPEC Associação de Micro e Pequenas Empresas
APAE Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
APGM Associação dos Produtores de Grãos de Mineiros
CAPS Centro de Atenção psicossocial
CAU Conselho de Arquitetura e Urbanismo
COMIVA Cooperativa Mista Agropecuária do Vale do Araguaia
Concidades Conselho Nacional das Cidades
COPLAN, LTDA Construções e Planejamento
EMBRAPA Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAEG Federação de Agricultura e Pecuária de Goiás
FIMES Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior
GTC Grupo de Trabalho Comunitário
IAG Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Município de Goiatuba
IPPUR/UFRJ Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro
MNRU Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
OREADES Núcleo de Geoprocessamento
PDD Plano Diretor Participativo
PROCOM Serviço de Proteção e Defesa do Consumidor
SENAC Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAR Sindicato Rural do Município
SUPUR-SECIDADES Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria de Estado das Cidades
UCG Universidade Católica de Goiás
UEG Universidade Estadual de Goiás
UNOPAR Universidade Norte do Paraná



INTRODUÇÃO

Mediante os problemas ecológicos e sociais acarretados ao longo da história pela ocupação rápida e desordenada das áreas urbanas - intensificadas no período da Revolução Industrial - e pela predominância de atividades mercadológicas e empresarialistas - favorecendo o mercado imobiliário e, aguçando de certa forma discrepâncias sociais -, torna-se necessário construir planejamentos mais críticos, visando a promoção do desenvolvimento sócio-espacial, entendendo o desenvolvimento como uma mudança social positiva¹ e não meramente como uma modernização urbana no sentido capitalista.

Segundo Souza (2008), o desenvolvimento sócio-espacial, como objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanas deixa-se definir com a ajuda de dois objetivos derivados e relevantes: melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social. Para o alcance desses objetivos, na atividade de planejamento e gestão, as pessoas devem ser observadas como protagonistas da mudança social, envolvendo-as na definição e implementação de estratégias de desenvolvimento, de forma a manifestarem livremente suas preferências e deliberarem de acordo com elas.

(...) somente com o amadurecimento crítico-político da coletividade e sobre a base de uma postura eticamente consistente por parte dos intelectuais/cientistas é possível minimizar o risco de manipulação da vontade coletiva, risco esse, contudo, que – diga-se claramente – jamais será inteiramente eliminado (SOUZA, 2008:81).

Qualquer proposta de intervenção e de melhoria na cidade deve ser submetida ao escrutínio e deliberação por parte da população que sofrerá os efeitos de sua implementação. Os planejadores devem tomar o cuidado para não se deixarem degradar ao papel de técnicos dispostos a defender acriticamente os interesses de poderosos e minorias (SOUZA, 2008: 99).

¹ A mudança social positiva deve englobar não somente as relações sociais, mas também a espacialidade, entendendo como espaço, segundo SOUZA, o lugar e território. O lugar enquanto “um espaço vivido e dotado de significado, uma realidade intersubjetivamente construída com base na experiência concreta de indivíduos e grupos”, e o território como um espaço físico ou tangível, “definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 2008:61).

Souza (2008: 37 a 40) destaca alguns desafios a serem abraçados para o alcance de uma perspectiva socialmente crítica do planejamento e da gestão urbanas, e dentre eles quatro pontos fundamentais a serem refletidos ao longo desse trabalho.

O primeiro uma crítica da racionalidade instrumental predominante nos discursos de planejamento e gestão das cidades, em detrimento do agir comunicativo, com base na reflexão habermasiana. Habermas, como base de validade de discurso, apresenta casos extremos de “interação consensual”: a ação comunicativa e a ação estratégica.

(...) na atitude comunicativa, é possível conseguir um entendimento mútuo direto em relação às pretensões de validade. Pelo contrário na atitude estratégica apenas pode existir um entendimento mútuo indireto, via indicadores determinativos (HABERMAS, 2002: 10)

A racionalidade instrumental orienta aquilo que Habermas denomina de “ação estratégica”, cuja linguagem é utilizada para fins de dominação e cooptação. Segundo Habermas (2002), para se chegar a acordos voluntários em nome da cooperação, é possível trabalhar com a “ação comunicativa”, orientada para o entendimento por meio da comunicação, acreditando no “poder da conversação argumentativa em gerar consenso”.

O segundo desafio, uma reflexão sobre o significado do termo participação popular e seu alcance no processo de planejamento urbano. Expressões como “participação popular” são corriqueiras nas atividades de planejamento urbano, mas seus conteúdos e métodos de mobilização não são examinados profundamente e de forma crítica. É preciso refletir a respeito da “ação social” desenvolvida nos atos de fala consensuais de técnicos responsáveis pela elaboração dos planos junto à comunidade envolvida no processo: se prevalece a ação instrumental ou a ação comunicativa, em diferentes situações e contextos das práticas participativas e negociações de interesses para a elaboração e aprovação dos Planos Diretores.

O terceiro, uma forma de inserir a população nas discussões de planejamento e gestão favorecendo sua participação efetiva e, antes da inserção, trabalhar

pedagogicamente a autonomia individual e coletiva, segundo a idéia castoridiana², como contexto para o desafio referido anteriormente, “a crítica da racionalidade instrumental com base na reflexão habermasiana a propósito da razão e do agir comunicativos” (SOUZA, 2008: 37).

O quarto desafio é contextualizar o planejamento nos marcos da produção teórica do conjunto das ciências sociais, no que diz respeito às teorias do desenvolvimento. Uma das tarefas é integrar a reflexão sobre qual a finalidade do planejamento e da gestão: “o desenvolvimento urbano ou a mudança social positiva da e na cidade?” (SOUZA, 2008: 37 a 40).

No contexto político do Brasil o planejamento urbano caracterizou-se pela tecnocracia, onde prevalecia o interesse particular em detrimento do interesse público. A reversão desse modelo de governança deu-se a partir da promulgação da Constituição Federal de 88 e da aprovação da Lei nº 10.251/ 2001 (Estatuto da Cidade).

A Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 define o Plano Diretor como instrumento básico da Política Urbana para a garantia do direito à cidade, da democratização da gestão urbana e da defesa da função social da cidade e da propriedade. Além disso, atribui sua elaboração à responsabilidade do poder público municipal e determina a participação da população no processo de planejamento urbano, por meio de suas associações representativas, e, por conseguinte, nos trabalhos de preparação e implementação do plano.

A concepção de Plano Diretor defendida por essa Lei difere da concepção tradicional dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado- onde o planejamento era definido na esfera técnica e a gestão na dimensão política-, defendendo a multidisciplinaridade de agentes na construção de um planejamento urbano, como um processo político, com ações coordenadas e atendendo ao interesse público da cidade (MOREIRA, 2006).

No entanto, essas determinações e normativas não mudaram muito as práticas políticas consolidadas, encontrando dificuldades de efetivação por motivos externos e internos à administração, como a pressão política e econômica, à ausência de qualificação de profissionais para o exercício político, à falta de multidisciplinaridade

² A sociedade autônoma visada por Castoriadis, segundo Souza (2008) é “uma sociedade na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida, com isso dando-se a oportunidade de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes”. (SOUZA, 2008:175)

nas decisões e ações realizadas pelas prefeituras e à falta de reconhecimento da população de seu papel nas decisões política.

Essas normativas contribuíram para ampliar os canais participativos em razão da obrigatoriedade de realização de audiências e consultas públicas, além da formação de conselhos consultivos e deliberativos. Porém, a existência dessas instâncias de participação popular não garante a qualidade das mesmas.

Os setores políticos e as facções econômicas têm apropriado dos discursos e espaços que deveriam ser dos cidadãos. Isso ocorre devido à incompreensão do sentido da democracia e da participação popular e devido às dificuldades políticas e administrativas de aplicação de modelos de planejamento democrático e participativo.

No ano de 2005, o Governo do Estado de Goiás, por meio da Secretaria das Cidades, consolidou uma política estadual de desenvolvimento urbano e regional sustentável, pautando suas ações no fortalecimento da gestão democrática. Como uma das ações, desenvolveu o **Programa Cidade pra Gente**, onde utilizou a elaboração do Plano Diretor Democrático como um processo pedagógico e estruturador de novas práticas participativas de gestão.

A metodologia do **Programa Cidade pra Gente** foi pautada nas propostas e diretrizes preconizadas na Lei 10.257/2001, tentando conscientizar a importância do envolvimento da população nas discussões da cidade e discutir instrumentos de territorialização que melhor favorecessem a promoção de justiça social.

O Programa, além de trazer uma logística de formação e solicitação de representações da sociedade no Grupo de Trabalho Comunitário para a realização da Leitura Comunitária, Leitura Municipal e legislação do Plano Diretor, proporcionou em cada etapa momentos de contato e inserção da população local no processo de elaboração do plano. Cada município encontrou uma forma, voltada para a cultura local de participação, de envolvê-las, seja por meio de reuniões, de mobilização via rádio, por meio de gincanas, de festas e eventos específicos do município (festa de padroeira, feiras e outros).

Face a esta realidade, os resultados da implementação da metodologia, mediante a análise do processo participativo de elaboração do Plano Diretor Municipal, alcançaram os objetivos propostos na Lei do Estatuto da Cidade, de forma a propiciar uma planejamento democrático participativo?

OBJETIVOS

A dissertação tem como objetivo realizar uma análise comparativa da aplicação empírica da metodologia participativa do Programa Cidade *pra* Gente nos municípios de Goiátuba e Mineiros, de forma a analisar os pontos positivos e negativos dessas experiências e suas contribuições para a efetivação de processos participativos no planejamento e gestão das cidades.

Para realizar a análise comparativa será necessário qualificar o processo participativo de elaboração do Plano Diretor em cada município, identificar e caracterizar os protagonistas e os espaços de tomada de decisão, levantando assim, quem de fato envolveu-se nesse processo, podendo qualificá-lo como planejamento democrático participativo ou não.

Para isso será realizado como estudo de caso o processo participativo de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiátuba e Mineiros, que fizeram parte do Programa Cidade *pra* Gente e concluíram todas as fases propostas pela metodologia. As razões da seleção desses municípios seguem no contexto abaixo.

No Estado de Goiás existem 70 municípios que se enquadram dentro dos critérios da Lei nº 10.257/2001 que tem obrigatoriedade em elaborar o Plano Diretor. Desses municípios, segundo informações repassadas por técnicos da Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria de Estado das Cidades, 42 fizeram parte do Programa Cidade *pra* Gente e desses 14 aprovaram o Projeto de Lei até o ano de 2008, quando se finalizou as atividades do Programa.

Dentre os 14 municípios que aprovaram o Projeto de Lei, os municípios de Goiátuba e Mineiros se destacaram pelo comprometimento do Grupo de Trabalho Comunitário com o desenvolvimento das atividades e produtos orientados pela metodologia, além do processo de mobilização realizado. Cada um apresenta uma forma diferenciada de abordagem da população para a elaboração do Plano Diretor municipal. O primeiro utilizou de reuniões e aplicação de questionários, como métodos de inserir a população nesse processo, e o segundo utilizou de métodos mais ousados como gincanas educativas e prêmios de implantação de áreas de lazer como uma forma de demonstrar o papel fundamental da população na gestão das cidades.

As análises de apenas dois casos não são suficientes para avaliar o sucesso ou não “do conjunto do Programa”, nem é esta a pretensão do trabalho, mas a avaliação desses municípios é relevante por apresentar aportes qualitativos para a avaliação da política de planejamento urbano que a experiência desse programa expressou.

Analisar experiências como essas é um caminho para acumular “fórmulas” positivas para o alcance de uma gestão democrática, onde o morador local atua no espaço de forma consciente e passível de justiça social.

METODOLOGIA

Para realizar a análise comparativa será necessário qualificar o processo participativo de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros, identificar os protagonistas e os espaços de tomada de decisão para descobrir quem de fato participou e tentar qualificá-lo como planejamento democrático participativo, onde o poder decisório é tomado pelos cidadãos, ou planejamento “democrático representativo”, onde a decisão final é estabelecida por técnicos ou pela minoria da classe dominante (grandes empreendedores, governanças políticas, especuladores imobiliários e outros).

Para tanto, será aplicada a variável referente a que Souza (2008) chama de “grau de abertura para com a participação popular”, especificamente com três tipos de mensuração de qualificação da participação: não-participação, pseudo-participação ou participação efetiva, cujas características serão apresentadas no Capítulo 2, de forma a analisar se os casos se aproximam ou se afastam desses parâmetros classificatórios; e a teoria habermasiana, analisando se predomina a ação instrumental ou comunicativa na mobilização da comunidade, melhor explicitada no mesmo capítulo.

Como tentativa de qualificar essa participação, serão realizados diferentes procedimentos metodológicos, sempre articulados ao referencial teórico.

Primeiramente será realizada uma análise descritiva da metodologia participativa do programa Cidade *pra* Gente, e uma análise empírica das dificuldades e conquistas, segundo a experiência vivenciada pela autora como integrante do corpo técnico responsável pela capacitação dos municípios para implementação dessa metodologia.

Em seguida, uma análise da aplicação da metodologia participativa do programa nos municípios de Goiatuba e Mineiros, realizando juntamente, uma análise qualitativa dessa participação.

Para qualificar o processo participativo de elaboração do Plano Diretor será realizada uma análise quantitativa e qualitativa. Quantitativa a fim de verificar o número de pessoas que participaram dos eventos realizados, os grupos que representam e a determinação da frequência dessa participação, com o objetivo de identificar os protagonistas envolvidos e os espaços de atuação; e qualitativa, com o levantamento dos

eventos realizados e a pauta desses encontros, com o intuito de identificar a intensidade e as formas como os protagonistas foram inseridos nesse processo de decisão, podendo aferir o grau de abertura de participação atribuído a esses participantes, se os casos se aproximam ou se afastam dos parâmetros classificatórios propostos por Souza a partir de uma releitura de Arnstein, e avaliar o tipo de interação social na mobilização e condução dos coordenadores do processo, se predominou a ação instrumental ou comunicativa, na ótica de Habermas, e em que proporção. Para tanto será realizada a análise de documentos primários como: relatórios de mobilização, atas de reuniões e de audiências. Na análise desses documentos será utilizado o programa Microsoft Office Excel para tabular os eventos, nomes e representações dos participantes e gerar as porcentagens dessas representações.

E por último uma análise comparativa da experiência do processo participativo de elaboração do Plano Diretor dos dois municípios, com o intuito de analisar os pontos positivos e negativos de aplicação da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente como contribuição para a efetivação de processos participativos no planejamento das cidades e seu envolvimento na gestão do município.

Vale ressaltar que o recorte de análise limita-se em identificar a participação de cidadãos comuns não integrantes de sociedades civis organizadas cujas chances de participação estão na geração de espaços sociais de debates entre técnicos, políticos e sociedade. A dissertação não tem a pretensão de analisar a formação técnica dos participantes, sem intenção de analisar a qualidade do conteúdo dos discursos, debates e do Projeto de Lei; e nem mesmo analisar o grau de importância de participação de representantes das diversas classes que compõem a esfera pública, política e social.

Para tanto será analisado a metodologia participativa implementada por esses municípios com o intuito de analisar o grau de abertura de participação atribuído à comunidade e na identificação de percentuais de participação de representantes do governo, empresários, sociedade civil e comunidade local não organizada, identificar a qualidade na mobilização perante o alcance de participação da comunidade local e com qual intensidade, ou ainda a participação estratégica de grupos organizados.

A importância dada à participação da comunidade local não organizada se dá devido ao fato de representarem a maioria, com menores chances de participarem em discussões políticas, sem credibilidade nas ações de planejamento e gestão urbana. Os espaços sociais de debate originado no processo de elaboração dos planos diretores contribuem não somente para proporcionar a participação dessas pessoas, apresentando

suas expectativas, como para esclarecer como funcionam as tomadas de decisões na esfera técnica e política, quais os objetivos, prioridades e dificuldades para implementação de cada ação, a importância do papel do cidadão para a fiscalização e realidade dessas ações, tornando-os parceiros nesse processo e desmitificando os preconceitos gerados pelo distanciamento desses representantes das decisões políticas.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação estrutura-se em três Capítulos, onde serão abordados:

- no Capítulo 1 as concepções da democracia que surgiram ao longo da história, a questão da participação da população nos regimes liberais democráticos e no planejamento das cidades; as variáveis de mensuração de qualificação da participação utilizadas no processo metodológico de estudo de caso, especificamente sobre os graus de participação popular abordadas por Sherry Arnstein (1969) e Marcelo Lopes de Souza (2008) e a teoria de Habermas (2002) da ação comunicativa versus ação estratégica, as contribuições do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e das normativas construídas no âmbito do Conselho das Cidades³, Constituição Federal e Estatuto da Cidade, para os processos participativos de planejamento das cidades e alguns obstáculos à participação popular no planejamento urbano;
- no Capítulo 2 a apresentação da metodologia participativa de elaboração de Planos Diretores Democráticos do Programa Cidade *pra* Gente, seus alcances e limitações, para embasar a metodologia de participação popular desenvolvida pelos municípios, objetos da pesquisa; o estudo de caso do processo participativo realizado pelo Grupo de Trabalho Comunitário dos Municípios de Goiátuba e de Mineiros no processo de elaboração do Plano Diretor;
- no Capítulo 3 a análise comparativa entre os municípios de Goiátuba e Mineiros do processo de mobilização e participação popular na elaboração de seus Planos Diretores, de forma a analisar os pontos positivos e negativos dessas

³ No ano de 2003 o Ministério das Cidades realizou a I Conferência Nacional das Cidades, onde implantou o Conselho Nacional das Cidades – Concidades. Entre as deliberações do Conselho, foram aprovadas as resoluções nº 25 e nº 34 que tratam da participação da sociedade civil e do conteúdo mínimo do Plano Diretor, respectivamente.

experiências e suas contribuições para a efetivação de processos participativos no planejamento e gestão das cidades;

- E por último as considerações finais: observações finais sobre o desenvolvimento do trabalho, as dificuldades, obstáculos e potencialidades.

CAPÍTULO 1: O PLANEJAMENTO DAS CIDADES E A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO

1.1 Fundamentos da democracia e da participação popular

Este tópico tem o objetivo de apresentar e discutir as formas de democracia que surgiram ao longo da história e ressaltar a questão da participação da população nos regimes democráticos. A pretensão não é esgotar o assunto em questão e sim compreender o surgimento da democracia participativa e seus desdobramentos no planejamento e gestão urbanos.

Segundo Souza (2006), os planos e instrumentos de planejamento são meros “recursos” e promessas que só se transformarão em “riquezas”⁴ quando “puderem ser implementados eficazmente e ter a sua implementação eficazmente monitorada” (SOUZA, 2006: 34).

A democracia, para Souza (2006), tem a ver com a possibilidade do planejamento e gestão urbana servirem à promoção do bem estar social.

O autor dá ênfase à existência de dois tipos de democracia: a democracia direta e a democracia representativa. Diz ainda que entre esses dois tipos existem outros tipos de democracia, que a literatura político-filosófico vem denominando de democracia deliberativa, democracia participativa, democracia associativa e outros que, em sua opinião aproximam muito da democracia representativa ou liberal, “consistindo em versões ‘mitigadas’, menos ou mais ‘participativas’, do sistema representativo” (SOUZA, 2006: 35).

Segundo Oliveira Filho (2009: 47), a democracia surgiu na Grécia antiga e durou dos séculos VI ao IV a.c. como “sistema político e jurídico que prevê a participação dos cidadãos nas decisões políticas. O povo (demos) era o titular do exercício do poder e hoje esse é depositado no representante dos demos”.

Souza (2006) considera a democracia ateniense a mais conhecida experiência de democracia direta. Nesse formato, a *polis* era constituída por diferentes classes da

⁴ Souza (2006) faz uma comparação dos planos e instrumentos de gestão urbana com o processo de transformação dos recursos naturais em riquezas minerais. Se não houver recursos financeiros e materiais para investimento na transformação desses recursos naturais em pedras preciosas, esses não deixarão de ser apenas jazidas minerais.

população que iam do corpo de cidadãos (*demos*), os únicos que possuíam direitos políticos, até os escravos e os estrangeiros (*metecos*). Nessa época as mulheres ainda não tinham os mesmos direitos de cidadania como os homens.

Na democracia grega, a palavra final para as decisões políticas era do corpo de cidadãos proferidas em assembleias denominada *ekklesia*, que por sua vez ocorriam em ágoras (praças públicas). Nesse modelo de democracia, na maioria das atividades da administração pública, a chance de participação acontecia por meio de sorteio e não de voto. Somente para os cargos que exigia conhecimentos mais técnicos procedia-se com a eleição.

Na modernidade, a democracia ressurgiu fundamentada na idéia de soberania popular, sob a forma de representatividade, a partir da configuração dos Estados Modernos no fim do século XVIII. Segundo Oliveira Filho (2009: 47), isso se deu devido à “existência de sociedades complexas e pluralistas no período da formação dos grandes Estados e na consolidação de elites econômicas e políticas”. Configurou-se então, nos Estados modernistas, uma forma de democracia política representativa sem a participação direta e efetiva da população nas decisões governamentais.

Para Souza (2006: 38) a democracia representativa surge com a existência do Estado-nação moderno e, “como o próprio nome sugere, assenta-se sobre o princípio da *representação*”, e essa “significa alienar poder decisório em favor de outrem”. Dessa forma os cidadãos não podiam participar diretamente da tomada de decisões.

O autor faz uma comparação entre a democracia representativa e a democracia direta, com a primeira exercendo um mandato que ele denomina como “mandato livre” onde “os representantes têm o direito de decidirem livremente em nome dos eleitores” (SOUZA, 2006: 39). Já na democracia direta aqueles que recebem a delegação exercem um mandato “imperativo”, “uma delegação para realizar algo específico ou para transmitir os pensamentos e as decisões de uma coletividade” (ibid: 39).

Para Santos e Avritzer (2009: 39), “o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática”. Afirmam ainda que essa disputa envolveu dois debates principais: a desejabilidade da democracia como forma de governo; e as condições estruturais da democracia, sobre a “compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo”(ibid: 40).

Uma das discussões fundamentais no debate contemporâneo é a concepção elitista da democracia. Para Schumpeter (1942) o cidadão não tinha capacidade intelectual e nem interesse político a não ser para a escolha de líderes aos quais caberia

tomar decisões. Para o autor a democracia configura-se apenas como um mecanismo para escolher e autorizar governos. O papel do cidadão está na escolha de representantes para decidirem e resolverem os problemas políticos em nome dele e não na deliberação política.

Dessa forma, apenas as elites garantem a manutenção de um governo democrático. Esse tipo de modelo não registra os desejos da população, não praticando assim os propósitos da democracia.

Dahl (1956), apud Oliveira Filho (2009: 49), retoma o debate estrutural acerca da democracia a partir da análise da democracia americana, baseada na representação e comandada por um aparelho de Estado. Refere-se à teoria da democracia poliárquica, tratando a política como negócio, principalmente no período eleitoral. Defende que toda política é competitiva e consiste no “suborno do eleitorado pelos políticos”, momento em que os grupos ou classes se estabelecem de forma a influenciar as decisões e mantêm-se no poder. Esses grupos seriam as chamadas “classes poliárquicas”. A teoria poliárquica de Dahl baseia-se na “pluralidade de grupos organizados”.

Para Macpherson (1966), a democracia é vista como um “consumidor-mercadoria”, tão somente um mecanismo de mercado, onde o voto é a mercadoria, os votantes são consumidores e os políticos empresários.

Já no modelo de democracia de Mill, apud Oliveira Filho (2009: 52), “o homem não é, em essência, somente um consumidor e apropriador da política, mas aquele que exerce e desenvolve suas capacidades morais e intelectuais na democracia”.

Devido às crises econômicas e poliárquicas e ao contexto cultural que se seguiram a partir da década de 1960, a partir das reivindicações de movimentos estudantis e de partidos socialistas, alguns autores passaram a discutir e apresentar elementos para recuperar a participação popular nos processos democráticos.

A questão central acadêmica quanto a importância da democracia participativa deixa de ser uma questão fundamental e passa a ser o modo de efetivá-la, de um procedimentalismo democrático⁵, mediante a dimensão. Em nível nacional deveria haver um certo tipo de representatividade, não sendo possível a democracia direta.

Para tanto, alguns autores discutem formas de combinação de elementos da democracia representativa com elementos da democracia participativa com o objetivo de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação pelos cidadãos

⁵ Para Santos (2009: 53) o procedimentalismo democrático é “uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais”.

em nível local. Passa-se então a discutir as formas de participação política da sociedade, além do voto e da escolha de representações.

Nesse passo, Macpherson (1966), defende a horizontalização das decisões políticas de forma a fortalecer a participação da comunidade nos sistemas políticos. Para ele, uma forma de ruptura dos sistemas tradicionais de negociação política (partidários não participativos) na política representativa, é o desenvolvimento de um modelo de participação.

Para Habermas (2002), a participação política pode ser compreendida como o engajamento em atos de comunicação que envolve a troca de argumentos justificados em uma linguagem simples e de fácil entendimento.

Já para Almond e Verba (1989), a participação política relaciona-se com o engajamento político, tanto em relação às atitudes pessoais, como em relação ao sistema político como um todo. Defendem que a crença do indivíduo em sua capacidade e competência determina seu engajamento político. O poder de decidir e fazer torna-se um incentivo à política.

Porém Bourdieu (2003) analisa que o engajamento político de determinadas pessoas, juntamente com as atitudes de detentores do poder, encaminharia para uma tendência provocada ou não de exclusão da população, podendo estimular a apatia do cidadão pelo poder. Complementa a idéia abordando sobre a importância em decompor a participação em dois grupos: *participantes (engajados e eventuais) e não-participantes*.

Memmi (1985), apud Oliveira Filho (2009: 57), aborda a legitimidade da participação a partir de racionalidades diferentes:

(...) de um lado, encontram-se os que consideram racional participar, caracterizando o engajamento político como um benefício que se traduz como investimento de tempo e energia; noutro, está a maioria da população que considera racional não realizar tais investimentos (OLIVEIRA FILHO, 2009: 57).

McGee, segundo Pozzobon (2008: 46) alerta sobre outras duas questões referentes à participação popular:

(...) a primeira, que nem todo processo dito participativo supõe tomada de decisão, pois algumas vezes o que se refere à participação consiste apenas no fornecimento de informações ou realização de consulta entre os atores sobre seus pontos de vista, sem ter, contudo, nenhuma obrigação de incorporá-los, e a segunda, que a força das relações entre participantes ou partes interessadas e o potencial politicamente transformativo de sua interação diferem consideravelmente entre um nível de intensidade e outro (POZZOBON, 2008: 46).

Enfim, a existência de instâncias participativas não é condição única para qualificar um sistema político como participativo. É preciso detalhar essa participação, sob o ponto de vista da comunicação racional, como cidadãos engajados ou participantes eventuais e dos interesses representados.

Como forma de tentar qualificar essa participação, no próximo item serão realizadas reflexões de teorias discutidas por Habermas (ação comunicativa versus ação estratégica) e os critérios de mensuração de participação popular definidos por Sherry Arnstein e redefinidos por Marcelo Lopes de Souza.

1.2 Desafios da qualificação da Participação Popular

Com o intuito de tentar avaliar e qualificar a experiência real de processo participativo, no caso dos municípios de Goiatuba e Mineiros, e sua efetivação para a democratização da gestão e do planejamento público, serão utilizados: a variável referente a que Souza (2008), a partir de uma releitura de Sherry Arnstein (1969), chama de *grau de abertura para com a participação popular*, especificamente com três tipos de mensuração de qualificação da participação: não-participação, pseudo-participação ou participação efetiva; e a teoria de Habermas da racionalidade instrumental e do agir comunicativo, que induz a uma análise crítica sobre a predominância de ações consultivas ou de participação deliberativa nesses processos de mobilização e participação.

Antes de aprofundar nessas análises vale ressaltar que, as variáveis utilizadas como tentativa de avaliação da participação popular na elaboração de Planos Diretores, são variáveis que nos permite uma análise qualitativa e não quantitativa dos processos. Para tanto os conceitos e críticas contidas nesse tópico foram levantadas com o intuito

de embasar criticamente a pesquisadora e o leitor para posteriores análises de processos participativos.

1.2.1 Graus de abertura para com a participação popular

Sherry Arnstein (1969) em seu trabalho *A Ladder of Citizen Participation* apresenta uma proposta de classificação da participação popular caracterizadas em três categorias e oito níveis, representada no formato de uma escada de participação popular, de forma que cada degrau, de baixo para cima, corresponde à extensão do poder do cidadão com graus crescentes de poder decisório na determinação do resultado final, como observado na figura 1.

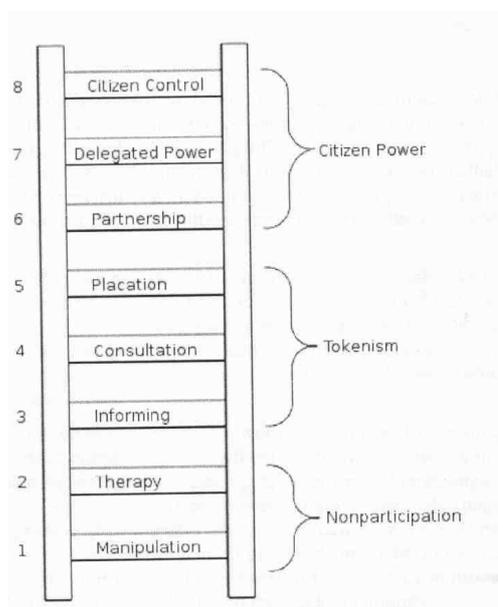


Figura nº 1: “Escada de participação popular” de Sherry Arnstein. Fonte: ARNSTEIN, 1969: 2.

Arnstein (1969) definiu os dois primeiros níveis como *manipulação* (1) e *terapia* (2), enquadrados por ele na categoria de não-participação. Para o autor, estes níveis foram idealizados por alguns para substituir uma participação genuína, cujo objetivo não é capacitar as pessoas para participar do planejamento ou de condução de programas e sim permitir as pessoas que estão no poder “educar” ou “curar” os participantes para aceitarem suas idéias e propostas.

Os próximos *informação* (3), *consulta* (4) e *pacificação* ou *apaziguamento* (5) enquadrados na categoria denominada participação simbólica ou pseudoparticipação. Nos níveis 3 e 4, as pessoas que estão no poder estendem aos cidadãos a participação

para ouvir e ter voz, mas nestas condições ainda lhes faltam poder para assegurar que suas opiniões sejam ouvidas pelos poderosos. O nível 5, de *apaziguamento*, configura-se apenas como um nível simbólico superior, porque as regras do jogo dos níveis anteriores não permite aconselhar, mas mantêm aos poderosos a continuação do direito de decidir.

E por último os níveis *parceria* (6), *poder delegado* (7) e *controle cidadão* (8) que possibilitam uma participação efetiva denominada como poder cidadão ou poder de gestão plena. Os cidadãos podem entrar em uma parceria que os permite negociar e participar junto aos detentores do poder nas discussões e decisões políticas e, nos níveis mais altos obter a maioria dos lugares de decisão ou poder de gestão plena.

Para o autor “é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem deliberadamente incluídos no futuro” (ARNSTEIN, 1969: 2- tradução da autora⁶). A participação popular é uma forma dos cidadãos excluídos participarem das discussões de programas, de alocação de recursos, da definição de metas e políticas, de induzir uma reforma social que os permitem compartilhar dos mesmos benefícios da sociedade influente.

No entanto, para Arnstein a participação popular em questões políticas, na maioria das vezes, ainda acontece na forma de pacificação aos níveis a baixo, ou seja, configura-se como uma pseudoparticipação ou não participação dos cidadãos no planejamento e gestão das cidades. Raramente a construção de políticas públicas propicia o controle cidadão, onde a maioria dos excluídos poderia obter maior poder decisório ou poder pleno de gestão.

Souza (2008), a partir de uma releitura de Arnstein (1969), considera os conceitos classificatórios de participação popular, mas sugere algumas adaptações como: no caso da categoria *terapia* considera como algo específico que pode ser incluso na categoria *manipulação*; a categoria *manipulação* não acredita ser a forma mais expressiva da não participação sugerindo sua substituição pela categoria *coerção*; o *apaziguamento* considera um conteúdo vago substituindo-a pela categoria *cooptação* que auxiliaria até mesmo na distinção do conceito de *consulta*; e por fim na categoria *controle cidadão* acredita que esse tem pouca distinção da categoria *poder delegado* e em seu lugar o autor propõe o termo *autogestão*. A seguir é possível analisar a escada

⁶ *It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future.* (ARNSTEIN, 1969: 3)

de participação redefinida por Souza (figura 2) e de forma sintética visualizar as questões que as diferem (quadro nº 1).

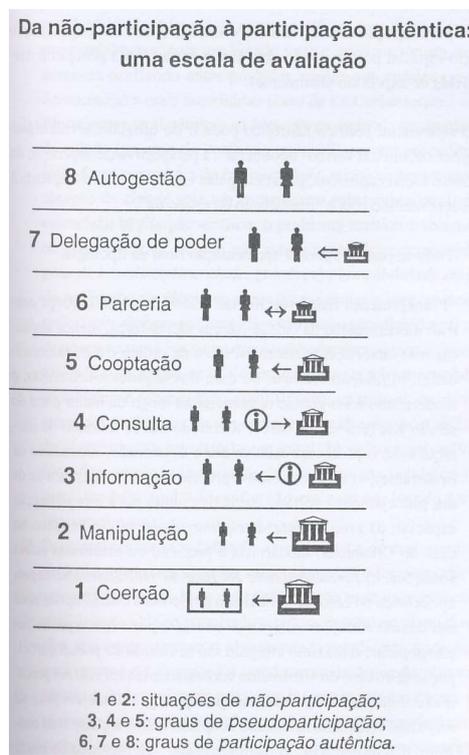


Figura nº 2: “Escada de participação popular” redefinida por Souza. Fonte: SOUZA, 2008: 207.

Quadro nº 1: Graus de participação – comparação dos modelos de Arnstein e Souza.

ARNSTEIN		SOUZA	
GRAUS	CATEGORIAS	GRAUS	CATEGORIAS
<i>Citizen Power</i>	8- <i>Citizen Control</i>	Participação Autêntica	8- Autogestão
	7- <i>Delegate Power</i>		7- Delegação de Poder
	6- <i>Partnership</i>		6- Parceria
<i>Tokenism</i>	5- <i>Placation</i>	Pseudoparticipação	5- Cooptação
	4- <i>Consultation</i>		4- Consulta
	3- <i>Informing</i>		3- Informação
<i>Nonparticipation</i>	2- <i>Therapy</i>	Não-participação	2- Manipulação
	1- <i>Manipulation</i>		1- Coerção

Fonte: ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of de American Institute of Planners, vol. 35, nº 4, 1969: p. 2. SOUZA, Marcelo Lopes, **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**, Rio de Janeiro, RJ, Bertrand Brasil, 2008: 207.

As oito categorias discriminadas por Souza (2008) na escada de “participação popular” foram agrupadas pelo autor em três graus: graus de participação autêntica (parceria, poder delegado e controle cidadão), graus de pseudoparticipação (apaziguamento, consulta e informação) e situações de não-participação (manipulação e coerção).

A *coerção* representa situações em que, geralmente, nem as aparências são salvas, como o caso das remoções de favelas e em regimes de exceção onde a própria democracia representativa não existe ou deixa de existir. A *manipulação* ocorre em situações as quais a população é induzida a aceitar uma intervenção por meio do uso maciço de propaganda ou outros mecanismos.

A *informação* ocorre quando o Estado disponibiliza informações, menos ou mais completa, dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo, sobre as intervenções planejadas. Segundo ARNSTEIN (1969), “informar os cidadãos dos seus direitos, responsabilidades e opções podem ser o primeiro passo mais importante para a participação legítima dos cidadãos” (ARNSTEIN, 1969: 5)⁷. Entretanto, geralmente o tipo de comunicação utilizada configura-se como unidirecional, onde utiliza veículos de comunicação única, sem retorno de canal previsto e nenhuma forma de negociação, como: panfletos, cartazes, rádio, carros volantes de comunicação e até mesmo reuniões quando há repasse de informações superficiais e o desencorajamento da população em produzirem perguntas ou dar respostas irrelevantes.

Como *consulta*, quando o Estado consulta a população para buscar informações úteis ao balizamento da atividade planejadora. Para Arnstein (1969) informar e receber as opiniões da população configura-se ações possíveis de promoverem a participação plena do cidadão. Porém, se não for combinada com outras formas de participação esse formato pode configurar-se como uma “farsa” para a participação, uma vez que não garante que as preocupações e as idéias dos cidadãos sejam consideradas nas propostas do Plano Diretor. Os métodos mais utilizados para consulta da população são as pesquisas de comportamento, reuniões de bairros e questionamentos. Os questionários, dependendo da forma como são aplicados e do retorno de sua tabulação de informação e direcionamentos a serem dados, podem aguçar a falta de credibilidade da população perante as políticas públicas aplicadas.

⁷ “*Informing citizens of their rights, responsibilities, and options can be the most important first step toward legitimate citizen participation*”. (ARNSTEIN, 1969: 5)

A *cooptação* de indivíduos tem a mesma função da consulta diferenciando-se apenas na criação de instâncias permanentes (formadas por líderes populares, pessoas-chaves), não limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. Sua efetivação para uma participação plena dependerá da forma como a sociedade se organizou para garantir as prioridades e necessidades, se as lideranças lutam pela comunidade ou a utilizam para engajar na esfera pública e continua priorizando interesses específicos como a maioria das classes organizadas. Dependem também, da qualidade técnica de assistência técnica de que disponibilizam para auxiliá-los na definição de prioridades.

As categorias classificadas como graus de participação autêntica, a *parceria*, ocorre quando o Estado e a sociedade civil organizada colaboram, de forma dialogada e com razoável transparência, para a viabilização de uma intervenção ou implementação de uma política pública. Na *delegação de poder* o Estado abdica de uma gama de atribuições que antes eram de sua exclusividade, para a sociedade civil. E a *autogestão*, como nível mais elevado da escada, seria o alcance de uma sociedade basicamente autônoma. Na prática, a delegação de poder é o nível mais alto que se pode alcançar no binômio capitalismo mais democracia representativa (SOUZA, 2008: 205).

Para complementar a tentativa de qualificação da participação da população, por meio das categorias discutidas por Arnstein e Souza, nas ações de mobilização realizadas por coordenadores do processo de elaboração participativa do Plano Diretor de Goiátuba e Mineiros iremos abordar no próximo tópico a teoria de Habermas da racionalidade instrumental e do agir comunicativo, que auxiliará na análise crítica sobre a predominância de ações consultivas, que induzem a um grau de pseudoparticipação, ou de ações comunicativas que propiciem a participação deliberativa nesses processos de mobilização.

1.2.2 Teoria de Habermas: Ação Comunicativa

Habermas (2002) em seu trabalho intitulado “Racionalidade e Comunicação” discute sobre a função da pragmática universal, de “identificar e reconstruir condições universais de possível compreensão mútua” (HABERMAS, 2002:9). Como forma de compreensão mútua atribui a prática à *ação comunicativa*.

Dentro desse contexto discuti os “pressupostos gerais de ação comunicativa”, outras formas de ação social que derivam da ação orientada para a compreensão; os tipos de ação adotados para se conseguir o que o autor denomina de “entendimento”.

Porém, antes de entrar nesse contexto, para melhor compreender as ideias transmitidas pelo autor vale a pena conhecer alguns conceitos trabalhados por Habermas (1997) em seu livro “Direito e Democracia: entre facticidade e validade (volume II)” em relação à “esfera pública” e “sociedade civil”, para então compreender o poder comunicativo dessas instâncias.

1.2.2.1 Esfera pública, sociedade civil e poder comunicativo

Para o autor, a *esfera pública* é uma “estrutura comunicacional” da ação orientada para o entendimento, a qual tem haver com o espaço social gerado por essa ação.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfaixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997: 92).

Os encontros que possibilitam a liberdade comunicativa que uns concedem aos outros ocorrem em um espaço público constituído por meio da linguagem. Quanto mais as intenções políticas se desligam dessas reuniões, que permitem a presença física, para espaços abstratos e que por sua vez permitem a presença virtual de leitores por meio da mídia, mais as opiniões públicas são generalizadas.

Para Habermas (1997), a mudança da estrutura comunicacional da esfera pública, de interação simples para espaços virtuais, retira do público a tarefa de tomar decisões e as transferem para instituições para tomarem resoluções. Geralmente essas resoluções não passam de discussões temáticas cujas informações e argumentos são elaborados na forma de opiniões focalizadas e transformadas em opinião pública.

Segundo Habermas (1997), a esfera pública forma-se pela influência e luta-se por essa. Para ele sua estrutura administrativa pode ser formada por dois tipos de

“atores”: os que “surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída a fim de aproveitar-se dela” (HABERMAS, 1997: 96).

Esse formato permite assim, a influência política por meio da esfera pública, de grupos que lutam por interesses específicos que geralmente interessam a poucos e ainda os intitulam como “opinião pública”. Porém, essas propostas são expostas de forma a não permitir a contribuição de outros grupos e perdem sua credibilidade quando essas fontes de poder tornam-se públicas.

(...) as opiniões públicas podem ser manipuladas, porém não compradas publicamente, nem obtidas à força (HABERMAS, 1997: 97).

A esfera pública mesmo formada por esses atores, que agem estrategicamente, tem que se transformar em uma estrutura autônoma de forma a lutar por princípios e objetivos comuns entre os governantes. Para exercer sua função enquanto esfera pública precisa se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas “virtualmente” atingidas, havendo união dos representantes do Estado com os membros da sociedade, de forma a ampliar as estruturas de interação simples, de contato com a vida privada e não deixar-se induzir pela compreensão dos problemas intitulados “veraz”, por pequenos grupos com interesses específicos, e divulgados por meio da mídia.

Quanto ao conceito de sociedade civil Habermas (1997) diz o seguinte:

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensa e os transmite, a seguir, para a esfera pública política (HABERMAS, 1997: 99).

Para o autor a sociedade civil é uma organização do público de pessoas privadas que buscam as interpretações dos interesses sociais, dos problemas e necessidades de vivência local e, munidos dessas informações, exercem uma influência sobre a formação institucionalizada das opiniões e vontades.

Para compreender as ações realizadas por essas organizações, segundo Habermas, é preciso primeiramente compreender o tipo de políticas exercidas: por um lado têm-se os grupos que objetivam o alcance de soluções de problemas e a

valorização da cultura social a fim de produzir uma atmosfera consensual e, por outro lado, estão os grupos interessados em assegurar sua identidade e capacidade de ação, imbuídos do interesse de consolidarem-se como possíveis lideranças políticas atuantes na esfera pública.

Para o mesmo autor,

(...) o jogo que envolve uma esfera pública, baseada na esfera civil e a formação de opinião e da vontade institucionalizada no complexo parlamentar (e na prática de decisão dos tribunais), forma um excelente ponto de partida para a tradução sociológica do conceito de política deliberativa (HABERMAS, 1997: 104)

Porém, para o alcance de uma política deliberativa têm-se algumas autolimitações que Habermas atribui à formação de movimentos antidemocráticos em seus objetivos e à autolimitação da sociedade civil em conhecimentos técnicos.

Na esfera pública os atores exercem influência e, essa influência pública e política têm que passar por processos de formação democrática da opinião e da vontade de forma a “transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima” (HABERMAS, 1997: 105), antes que a opinião pública passe a se “transformar numa convicção testada sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de legitimar decisões políticas” (ibid: 105).

Quanto à autolimitação da sociedade civil em conhecimentos técnicos, essa não deve implicar em sua perda de autonomia. Apesar dos tecnocráticos tomarem esse discurso para enfraquecer a autonomia da esfera pública, a sociedade civil tem capacidade de mobilizar um saber alternativo e compreensões próprias por meio de avaliações técnicas especializadas.

Habermas (1997: 107) trabalha o conceito de esfera pública como uma estrutura intermediária formada para mediar o sistema político e os setores privados existentes na sociedade. Diferencia a esfera pública por níveis, conforme a densidade da comunicação, a complexidade organizacional e o alcance, sendo elas: *esfera pública episódica* (bares, cafés, encontros na rua), *esfera pública de presença organizada* (encontro de pais, públicos que frequenta o teatro, concerto de rock, reuniões de partido ou congressos da igreja) e *esfera pública abstrata*, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente).

Nos espaços de debates em reuniões públicas, em que os processos públicos de comunicação são entregues a uma sociedade civil oriunda da comunidade, a comunicação é mais isenta de distorções. No entanto, não se deve desconsiderar, nessas ações participativas, a importância em diferenciar o tipo de atitude do público, se é autônoma ou não; se refletem apenas um processo de convencimento ou um processo de entendimento e poder mais ou menos camuflado.

Os atores na sociedade civil também podem ser diferenciados por meio de sua identificação. Habermas (1997) destaca a existência de três grupos: os atores que podem ser identificados como partidos políticos, como organizações econômicas, representantes de grupos profissionais, associações; os atores que precisam produzir características que o identifique; e o grupo formado por repórteres que coletam as informações, escolhe os temas e os apresenta à esfera pública dominada pela mídia, controlando assim, de certa forma, o acesso aos temas, às contribuições e aos autores.

A mídia apresenta um veículo de informação de grande potencial para vigiar, acompanhar e divulgar os processos e ações políticas, de forma a estabelecer um certo controle social perante as ações do governo, além também, de servir como um incentivo aos cidadãos para aprender, escolher e se envolver nos processos políticos. Dessa forma, deixam de ser meros espectadores e passam a cumprir sua função como cidadão. Mas, conhece-se, por meio dos informativos que vinculam pela mídia, que o meio para seleção dessas informações ainda são coordenados e financiados por grupos menores e manipuladores da manutenção da sociedade econômica e capitalista, longe de divulgarem “textos” voltados para o alcance da autonomia do cidadão.

Entretanto, apesar da existência desses veículos que poderiam contribuir para o alcance da autonomia das pessoas e que na maioria dos casos caminham para a manutenção de sua dependência às decisões políticas restritas a uma minoria da sociedade, ainda não há “fórmulas” e receitas prontas para a implementação de uma política participativa direcionada ao alcance de uma autogestão das cidades pelos cidadãos - o nível mais alto, segundo Souza (2008) que a população poderia chegar em processos participativos.

Porém, há várias discussões entre diferentes autores com o intuito de trazer alternativas de ações direcionadas à efetivação dessa participação. Dentre eles as discussões já repassadas por Souza, quanto aos graus de participação popular e a discussão que entraremos agora quanto à teoria desenvolvida por Habermas da ação comunicativa. As discussões da existência e das ações de diferentes grupos dentro da

esfera pública e da sociedade civil e do poder comunicativo dessas instâncias, realizadas pelo mesmo autor, auxiliará na análise das distorções ou implementações efetivas desse tipo de ação (ações comunicativas) em processos participativos de planejamento e gestão.

1.2.2.2 Ação Comunicativa

Para Habermas (2002), com uma ação comunicativa pretende-se alcançar uma compreensão e validação mútua dos assuntos abordados. Porém, para o alcance desses objetivos não basta apenas realizar atos de comunicação, é preciso trabalhar a “base de validade do discurso”. E para isso, o autor considera necessário desenvolver as seguintes ações:

- Falar de uma forma inteligível;
- Repassar ao ouvinte algo que este compreenderá;
- Fazer com que as pessoas entendam a você;
- Atingir o objetivo de compreensão junto com o outro.

A concordância entre as partes envolvidas, conforme Habermas (2002: 12), baseia-se no reconhecimento de quatro pretensões de validade correspondentes: “compreensibilidade, verdade, sinceridade e acerto”. Para a prática dessas pretensões, a pessoa falante deve escolher uma forma de expressão inteligível, de forma que ele e o ouvinte possam “compreender-se um ao outro”; ter intenção de comunicar algo verdadeiro, de forma que o ouvinte possa “partilhar o conhecimento” do falante; e pretender expor suas ideias de “forma verdadeira⁸”, de forma que o ouvinte possa considerar o discurso credível, digno de confiança.

Enfim, deve-se preocupar em proferir um discurso correto, que respeite as normas vigentes e os valores culturais e sociais locais, e um discurso justificado, de forma que as pessoas ouvintes possam aceitá-lo e haver a concordância mútua entre falante e ouvintes.

O objetivo de conseguir um entendimento é chegar-se a uma concordância que termine na mutualidade intersubjetiva de

⁸ A verdade em um discurso não existe, pois as ideias estão em constante processo de construção. Consideraremos aqui o repasse de ideias do falante de forma verdadeira como a transmissão de suas ideias como concebidas, sem elementos que “as embelezem” ou “as denigrem” que possam persuadir o ouvinte.

compreensão recíproca, no conhecimento partilhado, na confiança mútua e na concordância entre os ouvintes (HABERMAS, 2002: 13)

No entanto, quando há concordância total, Habermas (2002) expõe a necessidade de analisar o processo realizado para se chegar ao entendimento e à concordância. Esses casos ocorrem quando, por um lado houve a falta de compreensão ou má interpretação, a falta de sinceridade intencional ou involuntária e a discórdia aberta ou dissimulada; e, por outro lado, houve consenso preexistente ou alcançado.

Porém, caso uma das quatro pretensões de validade forem abaladas, deixa de existir a interpretação mútua e caminha-se para uma *ação estratégica*, interrompe-se toda a comunicação e recomeça uma ação orientada com o intuito de se chegar a um entendimento diferenciado de forma a utilizar o discurso argumentativo de manipulação.

No processo de elaboração de Planos Diretores onde se trabalha com a discussão de temas urbanos variados e com uma quantidade significativa de pessoas- a princípio toda a comunidade- com diferentes vontades e necessidades, torna-se inviável a geração de consensos ou concordância total. Porém, pela ausência de concordância total não se pode concluir que houve uma ação estratégica e não uma ação comunicativa.

Para a análise dos estudos de caso direcionados por esse trabalho será considerada a ação comunicativa não como uma forma de alcance de consensos, mas como uma forma de expressão inteligível, onde se utiliza da linguagem simples, da sinceridade na fala, do incentivo e oportunidade para posicionamentos e expressão do ouvinte; que possibilite enfim, criar arenas onde o jogo possa ser jogado, de forma a repassar claramente as regras e passar a vez para cada jogador.

Diferente da ação comunicativa utilizada como um mecanismo para chegar ao entendimento e que motiva a participação, a ação estratégica configura-se como um exercício de influência que induz o comportamento. Para Habermas, a ação estratégica é uma:

(...) ação orientada para o sucesso do agente – como, por exemplo, o comportamento competitivo ou os jogos de combate – de um modo geral, tipos de ação que correspondem ao modelo utilitário da ação racional intencional (HABERMAS, 2002: 66).

Nessa situação, o acordo deixa de existir, pois essa situação não pode ser imposta pelo outro. A intervenção direta ou o exercício indireto de influência sobre o outro não tem a função de mediar acordos.

Segundo o mesmo autor, a ação comunicativa pode distinguir-se da ação estratégica no seguinte aspecto:

(...) a bem sucedida coordenação da ação não assenta na racionalidade propositada dos respectivos planos de ação específicos, mas sim no poder racionalmente motivante do cumprimento de feitos de se obter entendimento, isto é, numa racionalidade que se manifesta nas condições para um acordo racionalmente motivado (HABERMAS, 2002: 115).

Na ação estratégica deixa de existir a função coordenadora e passa a desempenhar formas de exercer influências exteriores à linguagem. Depois que as ações que procedem ao entendimento são deturpadas da sua função de criar espaços participativos, a linguagem passa a desempenhar apenas uma função informativa e a validade das expressões passa a ser deduzida de forma indireta.

O conceito de ação comunicativa deve revelar o seu valor no seio da teoria sociológica da ação, cujo objetivo é explicar o modo como a ordem social é possível (HABERMAS, 2002: 116).

Como base para a implementação do conceito de ação comunicativa é necessário, segundo Habermas, realizar uma análise pragmático-formal dos atos de fala. O ato de fala induz às possibilidades de validação de um determinado fato. O modo de execução dessa ação é definido de acordo com a pretensão levantada pelo falante, de forma veraz ou de forma enganadora, por meio da “enunciação de uma oração performativa” (IBID. p.170), introduzindo pretensões de validade não condizentes com a veracidade.

A ação comunicativa distingue-se assim da ação estratégica pelo fato de a origem da ação bem sucedida não poder retomar à racionalidade propositada das orientações da ação mas sim à força racionalmente motivadora de se obter entendimento, ou seja, a uma racionalidade que

se manifesta nas condições necessárias a um acordo alcançado de forma comunicativa (HABERMAS, 2002: 176).

No entanto, o ato de fala perante a ação comunicativa deve ocorrer em linguagem simples, de acordo com a realidade dos fatos, e de forma que o interlocutor consiga repassar à comunidade informações que possibilite gerar críticas e acordos comuns. Já a fala estratégica ocorre quando o falante, que pretende persuadir seus ouvintes, prossegue com um discurso técnico de forma a provocar um sentimento de ignorância por parte do ouvinte que não o permite analisar criticamente os fatos, não orientados para o entendimento.

Na ação comunicativa, Habermas (2002) ressalta que a mesma pode ocorrer de duas formas: com um sentido fraco e com um sentido forte. Na ação comunicativa fraca os agentes são orientados para o entendimento de pretensões verdadeiras e sinceras, já na ação comunicativa forte, atribui-se não somente a liberdade de escolha arbitrária, mas também a autonomia é trabalhada com o intuito de unir as vontades com base em discernimentos da realidade.

Em resumo, Habermas apresenta diferentes tipos de ação social (figura 3) que, de acordo com suas relações com a base de validade do discurso podem se distinguir nos seguintes grupos:

Ação comunicativa versus ação estratégica: onde na ação comunicativa pretende-se um entendimento e validação mútua das propostas e a ação estratégica, ao contrário, volta-se para um entendimento mútuo indireto, com apresentação de propostas já determinadas.

Ação orientada para o entendimento versus ação consensual: na ação consensual a concordância acerca das pretensões de validade ocorre em consenso devido às definições comuns das situações onde se utiliza a ação comunicativa forte como atitude do agente. A concordância chega-se por meio da ação orientada para o entendimento. Já na segunda, o agente utiliza de estratégias para alcançar o conhecimento mútuo direto, para o alcance de pretensões verdadeiras e sinceras, de forma a permitir a liberdade de escolha arbitrária.

Ação versus discurso: na ação comunicativa as pretensões de validade colocadas podem ser justificadas por meio de perguntas e respostas, já nos discursos essas validações são colocadas entre parêntesis e tematicamente examinados. Em ambos os participantes mantêm uma atitude cooperativa.

Ação estratégica evidente versus Ação estratégica latente: Habermas não chega a expor claramente seu conceito para essas duas vertentes. Porém, por meio da análise de suas ideias é possível compreender a ação estratégica evidente como um ato que ocorre quando o agente em sua fala deixa claro, de forma explícita, ao ouvinte a estratégia de suas ações. Já na ação estratégica latente as estratégias do agente são apresentadas de forma implícita por meio da ação manipulativa ou da comunicação sistematicamente distorcida.

Ação manipulativa versus comunicação sistematicamente distorcida: na ação comunicativa sistematicamente distorcida, “um dos participantes se engana a si próprio sobre o fato de a base da ação consensual estar só aparentemente mantida”, já na ação manipulativa, o agente engana “pelo menos um dos outros participantes acerca da atitude estratégica, agindo deliberadamente de uma forma pseudoconsensual” (HABERMAS, 2002: 11).

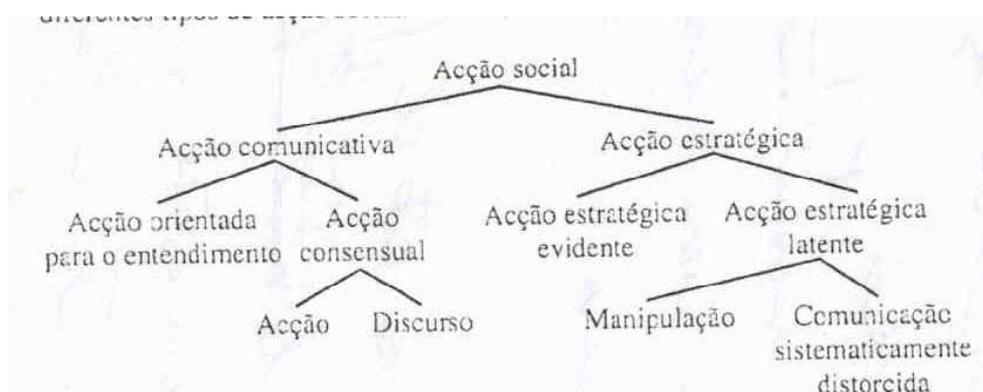


Figura nº 3: Tipos de Ação Social definidos por Habermas. Fonte: HABERMAS, 2002: 10.

Uma forma de identificar os tipos de ações comunicativas ou estratégicas utilizadas em reuniões e eventos participativos é acompanhá-las com um olhar crítico, embasado desses conceitos discutidos por Habermas. Porém como no caso específico de estudo do processo participativo de elaboração do plano Diretor dos municípios de Goiátuba e Mineiros que já ocorreu nos anos entre 2005 e 2008, será possível identificá-las apenas por meio de análise de documentos primários como relatórios de mobilização, atas de reuniões e audiências; cujos procedimentos serão detalhados na sessão de metodologia do trabalho.

Outra forma de aproximar dessas conclusões é analisar os protagonistas envolvidos, tanto no processo de coordenação quanto participantes, por isso a discussão realizada nesse tópico sobre os grupos formados pela esfera pública e sociedade civil.

Conhecendo os grupos, aproxima-se da linguagem utilizada, como por exemplo, grupos de empresários e empreendedores imobiliários que utilizam de comunicações estratégicas ao alcance de objetivos que favoreçam grupos específicos que geralmente não se enquadram na maioria das classes desfavorecidas de programas políticos.

Enfim, como metodologia de análise do processo participativo de elaboração dos Planos Diretores desses municípios, detalhada na introdução, será levantado o tipo de mobilização desempenhada, os protagonistas participantes e a chance de participação atribuída pelos coordenadores, para compreender quem de fato participou do processo.

Mas, antes de dar seguimento a essas análises, nos próximos itens, serão retratados: as etapas pelo qual o planejamento urbano passou no Brasil e a participação popular nesse processo, sob a visão dos autores Leme (1999) e Villaça (2004); a importância do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) para o processo de redemocratização da democracia para a então denominada “democracia participativa”; e alguns obstáculos à participação popular discutidos por Villaça (2005).

1.3 Planejamento Urbano no Brasil

Para falarmos da história do planejamento urbano é necessário expor os marcos de avanço na prática de elaboração de Planos Diretores, ou melhor, falar, de projetos no qual o foco era o urbanismo, mas o “conteúdo” não necessariamente estava voltado apenas às soluções dos problemas urbanos ou precauções para que cidades não alcançassem o grau de problemas físicos e sociais em que hoje se encontram.

Este item contém marcos na história que demonstraram mudanças importantes no processo de planejamento, tanto de metodologias e conteúdos quanto de conceitos.

É importante conhecer os desdobramentos do processo de planejamento urbano para compreender o ato de elaboração dos planos, do envolvimento da administração pública, de profissionais responsáveis pelo plano, do conteúdo e, sobretudo da participação popular no processo de construção e implementação dos Planos Diretores. Conhecimentos importantes para realizar análise crítica de “mais uma nova” forma de se planejar segundo as metodologias do Programa Cidade pra Gente, de forma a reconhecer os avanços e conquistas de mais um marco na história do planejamento urbano.

A pesquisa foi realizada sob o ponto de vista de dois trabalhos – Villaça (2004) e Lemes (1999) – cuja trajetória de pesquisa instigou ao conhecimento da história, de forma a finalizar esse tópico com uma complementaridade de conhecimentos que objetivem a “transparência” de uma trajetória à qual as cidades passam desde 1875, segundo Villaça (2004), até os dias atuais.

O processo de urbanização, segundo Villaça (2004), teve início a partir da dominação dos movimentos separatistas e/ou republicanos, nas Regiões do Sul ao Norte, com foco em Minas Gerais, Rio de Janeiro e em Províncias do Rio Grande do Sul ao Pará (1849), após a consolidação da nova Nação-Estado.

Em 1850, foram tomadas medidas que contribuíram para a aceleração da implantação do trabalho assalariado como relação de produção predominante no país, a promulgação da Lei das Terras (que transformaram a terra em propriedade privada) e a suspensão da importação de escravos, quando se livrou a nova relação de trabalho (assalariado) da competição da escravidão.

Com isso, o desenvolvimento capitalista e a industrialização proporcionaram o crescimento das cidades, o “acumulo” sem planejamento das aglomerações urbanas. (VILLAÇA, 2004: 15)

Afirma-se que, “o ritmo da urbanização já era explosivo desde o século XIX, foi a partir do segundo quartel do século XX que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública” (VILLAÇA, 2004: 13). Como resultado, o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade de tratar das aglomerações urbanas, é o início da construção histórica do planejamento urbano.

Como conceito de planejamento urbano, Villaça (2004) sintetiza-o da seguinte forma:

(...) seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões. (VILLAÇA, 2004: 187 e 188)

Esse conceito demonstra uma cadeia “ideal” - quando se interpreta o processo de construção multidisciplinar, incluindo não só técnicos e representantes administrativos de órgãos públicos, como também da classe social, de associações de bairro, comerciantes, empresários, da comunidade local - de ser aplicada à dinâmica urbana, porém que, com os anos de história, demorou a chegar próximo ao objetivo dessa “conceituação”.

No Brasil, as primeiras práticas de planejamento urbano ocorreram de forma isolada e, de maneira geral, refletiram a iniciativa de governos locais, não configurando, no conjunto, uma política urbana para o país.

No início, os planos diretores foram elaborados apenas para as cidades grandes e, depois, reproduzidos nos demais núcleos. Essa “adaptação” era realizada, muitas vezes, de forma inapropriada aos propósitos estabelecidos, desconsiderava-se assim, as particularidades de cada núcleo.

Para Villaça (2004), a história do planejamento urbano começa em 1875 e é dividida em três períodos (VILLAÇA, 2004:182):

- O que vai até 1930, marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento, com obras urbanas monumentais que exaltavam a burguesia e destruía a forma urbana medieval e colonial, no caso do Brasil;
- O que vai de 1930 até a década de 1990, marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica para a solução dos problemas urbanos. O autor dividiu esse período em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1970) e o do “Plano sem Mapa” (1971-1992);
- E o que se inicia na década de 1990, início de um processo de politização. O Plano Diretor começou a tratar de ações de competência municipal, principalmente dos aspectos voltados à produção do espaço urbano ou à produção imobiliária.

Leme (1999) periodiza as etapas pelas quais o planejamento urbano passou no Brasil da seguinte forma:

- O primeiro de 1895 a 1930, marcado pelos planos de melhoramento localizados em partes da cidade;
- O segundo de 1930 a 1950, marcado pelos planos de conjunto;

- E o terceiro de 1950 a 1964, marcado pelos planos regionais.

Cruzando as ideias desses dois autores, é possível esboçar uma divisão geral pelas quais o planejamento urbano passou pelo Brasil:

1ª fase – Planos de melhoramento e embelezamento (1875-1930)

2ª fase – Planos de conjunto (1930-1950)

3ª fase – Planos regionais (1950-1964)

4ª fase – Planos de desenvolvimento integrado e Superplanos (1964-1971)

5ª fase – Planos sem mapa (1971-1992)

6ª fase – Projeto de Lei do Plano Diretor (a partir dos anos de 1990)

1ª fase – Planos de melhoramento e embelezamento (1875-1930)

Segundo Villaça (2004), os planos elaborados até a década de 1930 foram utilizados para exaltar e auxiliar a impor o Estado e a classe dirigente capitalista. Foram sob os fundamentos desse plano que surgiu o planejamento urbano brasileiro. Como exemplo de obras urbanas elaboradas nesse período, destacamos o urbanismo de Pereira Passos para o Rio de Janeiro e os planos de saneamento do engenheiro Saturnino de Brito.

Para Leme (1999), entre os períodos de 1895 a 1930 foram elaboradas propostas e realizações de melhoramentos localizados em partes das cidades como reforma e ampliação de portos marítimos e fluviais, obras viárias e de saneamento e melhoramento nas áreas centrais. Os profissionais que atuavam nesse período eram formados em cursos de engenharia e em sua maioria, ocupavam cargos públicos nas estruturas administrativas nas prefeituras das principais cidades e no governo do Estado.

Segundo Leme, o termo atribuído aos planos de melhoramento designava questões diversas, “tanto aquelas relativas ao projeto e à construção de obras de infraestrutura, projetos e ajardinamento de parques de praças, como também a elaboração de uma legislação urbanística” (LEME, 1999: 23).

Os planos de melhoramento e embelezamento englobavam estratégias que visavam a erradicação da população trabalhadora que morava no centro, modificações na dinâmica do centro de forma a atender aos interesses especulativos em uma área altamente valorizada, às exigências de circulação e acumulação do capital comercial e financeiro; atendia sempre às razões ideológicas de uso das camadas privilegiadas e às razões políticas decorrentes de exigências do Estado republicano à cidade sede do poder político nacional. (VILLAÇA, 2004: 193)

Porém, segundo Villaça (2004), os planos de melhoramento e embelezamento começam a declinar no ano de 1906, ano de inauguração da Avenida Central e do fim da gestão de Passos. Dentre vários motivos, o que se destacava era o fato de os planos serem assumidos pela classe dominante e, mesmo que, quando discutidos, fossem contestados e rejeitados, nunca eram ignorados. Esse declínio perduraria até a década de 1940, mas antes, em 1930, iniciava-se um novo período, o período em que as obras de infra-estrutura começaram a ter maior importância do que as obras de embelezamento.

2ª fase – Planos de conjunto (1930-1950)

Segundo Leme (1999: 25), entre os períodos de 1930 a 1950, os planos tinham como objetivo o conjunto da área urbana, passaram a incluir toda a cidade e a se preocupar com a integração de diretrizes para todo o território e não para algumas áreas específicas. As propostas eram voltadas para a articulação entre o centro e os bairros e a extensão da cidade por meio de sistemas viários e de transporte. Para a autora, nesse período foram formuladas as primeiras propostas de zoneamento, bem como a legislação urbanística de controle do uso e ocupação do solo.

Para Villaça (2004), a década de 1930 é marcada por uma transição de contraste entre a classe popular e a burguesia, pela crescente organização e consciência das classes populares urbanas e pela fragilidade das classes dominantes. Com a união e conscientização da população, tornou-se difícil a divulgação antecipada de obras urbanas, pois a classe dominante não tinha propostas para resolver os problemas que se agravavam na cidade. Como afirma o autor, “não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular.” (VILLAÇA, 2004: 204)

O período de 1930 até 1965 foi marcado pela passagem do planejamento executado anteriormente para o planejamento-discurso, baseado apenas em “verdades” ainda sem soluções para os problemas urbanos. Período de elaboração do “plano geral”, que abrangia todos os aspectos da cidade (não só as áreas centrais e os bairros de alta renda) e seus problemas, e continha um novo discurso: o plano diretor e o urbanismo multidisciplinar (VILLAÇA, 2004).

3ª fase – Planos regionais (1950-1964)

Segundo Leme (1999), entre os anos de 1950 a 1964, inicia-se os planos regionais contendo propostas e diretrizes que abordassem a nova realidade da época: “a

migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e conseqüente conurbação” (LEME, 1999:32).

Nesse período houve diferentes momentos de penetração das ideias de urbanistas franceses, entre eles, o período após a Segunda Guerra Mundial quando se formou uma nova geração de profissionais, arquitetos, engenheiros, sociólogos e geógrafos que vão trabalhar em equipes multidisciplinares na produção de planos diretores. Segundo Leme (1999: 32) esses profissionais tiveram como influência a doutrina do Movimento Economia e Humanismo trazidos pelo arquiteto e urbanista francês Gaston Bardet e pelo padre dominicano Louis Joseph Lebreton.

Segundo Villaça (2004), o planejamento urbano, no período antecedente ao ano de 1964, caracterizava-se pela abordagem do espaço como uma variável autônoma e isolada, que induziu a promoção da segregação do espaço urbano e a concentração de investimentos nos setores espaciais, destinados ao uso da burguesia urbana.

A partir de 1964, com o governo militar, o Governo Federal assumiu a conduta de planejamento das cidades e criou, para isso, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação Urbanismo (SERFHAU).

4ª fase – Planos de desenvolvimento integrado e Superplanos (1964-1971)

Segundo Villaça (2004: 212), nos anos de 1965 a 1971 a cidade passou a ser observada como um organismo econômico e social, gerido por um aparato político institucional, foi quando se iniciou a fase dos planos de desenvolvimento local, tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial. Nessa fase são incorporados aos planos outros aspectos além daqueles físico-territoriais, tais como aspectos econômicos e sociais.

O plano de Agache para o Rio de Janeiro elaborado no ano de 1930 marcou a transição dos planos de embelezamento para os “superplanos” que seriam desenvolvidos, segundo Villaça (2004), nas décadas de 1960 a 1970. Uma das características desse plano é a realização de diagnósticos extensos e com propostas que se distanciam cada vez mais da viabilidade da sua implementação. Como exemplo o Plano Doxiades para o Rio de Janeiro elaborado em 1965.

Como aprovar e executar um plano divulgado em inglês (...) que tem quase quinhentas páginas de estudos técnicos, das quais nove páginas

são de *implementation* e uma única é de *recommendations*.
(VILLAÇA,2004: 213)

Os “superplanos” passaram a ser elaborados por especialistas de escritório privado, diferente dos planos produzidos anteriores ao ano de 1930, elaborados dentro da prefeitura. Essa nova forma de planejamento dominou o período do SERFHAU.

No entanto, segundo Nascimento e Campos (2006: 5), continuou a cometer os mesmos erros do período anterior, desconsideraram fatores como: a localização da cidade no território brasileiro, escalas demográficas, recursos financeiros ou humanos e outros.

5ª fase – Planos sem mapa (1971-1992)

Segundo Nascimento e Campos (2006: 6), somente em meados da década de 1970, com a extinção do SERFHAU, o governo federal devolve aos municípios a iniciativa de elaboração dos Planos Diretores. Como resultado, ao longo das décadas de 70 e 80, o interesse de poucas prefeituras na realização dos planos. Nessa época, os planos complexos, com rebuscamento técnico e sofisticação intelectual cederam lugar para os planos singelos elaborados por técnicos municipais, que apresentavam apenas objetivos, políticas e diretrizes, sem diagnóstico técnico ou com diagnósticos de forma reduzida, quase sem mapa, trabalhado com um conjunto de idéias gerais; dessa forma “eliminavam a discórdia e ocultavam os conflitos”. (VILLAÇA, 2004: 221)

Na verdade o novo tipo de plano é o novo mecanismo utilizado pelos interesses das facções da classe dominante na esfera urbana para contemporizar as medidas de interesse popular. (VILLAÇA, 2004: 221)

O Plano sem mapa traz princípios e diretrizes associados a posteriores detalhamentos que em sua maioria nunca ocorrem. Aparecem então, “os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos” (VILLAÇA, 2004: 221).

Mais uma vez, com essa forma de planejamento, o destino dos planos era apenas a “prateleira”, extinguindo em meados dos anos 70 os planos integrados, e em 1974, o SERFHAU.

Por algum tempo elaboravam-se ainda “planos setoriais” – sistema de saneamento, programa de habitação ou plano de transporte – mas, com o abandono do

Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado no governo Geisel (1973), o planejamento urbano perdeu seu vigor e acabou com a recessão de 1982-83 (VILLAÇA, 2004: 15).

6ª fase – Projeto de Lei do Plano Diretor (a partir dos anos de 1990)

Em 1988, o planejamento urbano passou a ser “promovido” como atividade obrigatória pela Constituição. A Constituição Federal trouxe, em seus artigos 182 e 183, regras que orientariam a política urbana no Brasil, defendendo o seguinte conceito de Plano Diretor: “... o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (Art. 182, §1º). O Plano Diretor, segundo a mesma, deve contemplar diretrizes referentes à circulação, habitação, meio ambiente, saneamento básico, patrimônio histórico e demais aspectos relacionados ao desenvolvimento das cidades, de forma a proporcionar melhorias na condição de vida da população. (VILLAÇA, 2004: 15)

Com a aprovação do artigo 182 da Constituição Federal, o plano tradicional, os superplanos e o diagnóstico técnico foram substituídos pelo Projeto de Lei, onde se inseriu temas de reforma urbana e dispositivos que propiciariam princípios de justiça social.

Com isso, a Constituição Federal provocou mudanças “radicais” no processo de elaboração dos planos diretores, principalmente quando atribuiu sua elaboração à responsabilidade do poder público municipal, já que orientará a ação do Executivo Municipal, e por requerer a participação da população no processo de planejamento urbano, por meio de suas associações representativas, e, por conseguinte, nos trabalhos de preparação e implementação do plano. Porém, essa nova forma de planejar a cidade, permaneceu restrita a iniciativas isoladas, baseou-se em diagnósticos, sem propor “soluções”.

A década de 1990 marcou o fim do período anterior da história de planejamento urbano brasileiro, e o início de um processo de politização, consequência da conscientização e organização popular; começou a tratar de ações de competência municipal, principalmente dos aspectos voltados à produção do espaço urbano ou à produção imobiliária.

Posterior a esses acontecimentos está à elaboração e aprovação da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Veio para “induzir” o processo de elaboração de planos diretores participativos que promovam a

inclusão social e o desenvolvimento sustentável, estabelece prazos, diretrizes e condutas para sua elaboração.

Quanto à participação popular nas discussões e decisões dos problemas e soluções para a sociedade, o ano de 1970 marcou uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares (VILLAÇA, 2004: 231). No final dos anos 1980 consolidava-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, quando se agrupou em escala nacional, os diversos movimentos e propostas populares aos problemas urbanos.

No próximo tópico será retratado um pouco mais sobre a história desse movimento e suas contribuições para as normativas da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade e conseqüentemente para a mudança da participação popular na elaboração de Planos Diretores.

1.4 Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade

No Brasil, a Assembléia Constituinte aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas por meio de novos arranjos participativos.

Em 1988, a Constituição Federal legitima a abertura e ampliação dos espaços de participação popular na formulação e implementação de políticas públicas, abre espaço para a prática da democracia participativa. Como resposta à demanda por maior controle social sobre o Estado e maior poder de decisão sobre as políticas públicas, reivindicadas em grande parte pelos movimentos sociais denominados populares urbanos, foram criados mecanismos de participação como os conselhos, as audiências públicas e iniciativas populares que complementam os instrumentos tradicionais da democracia representativa.

A urbanização acelerada, intensificada no período da Revolução Industrial, em meados do século XIX, somada a um processo de desaceleração da economia acentuou as desigualdades socioeconômicas no território urbano: “de um lado uma cidade legal, rica e com infra-estrutura, do outro, a ilegal, pobre e precária” (POZZOBON, 2008: 81).

Esse quadro de degradação da periferia estimulou a formação de classes populares nas cidades, por meio da constituição de associações comunitárias independentes e autônomas em relação ao Estado, com o objetivo de reivindicar a

legalidade e melhoria da qualidade de vida das famílias ocupando essas áreas. Alimentou o desenvolvimento e crescimento do associativismo comunitário e resgatou, assim, o processo de mobilização e organização da população.

Segundo Pozzobon (2008), por volta dos anos 1970, o crescimento rápido da área urbana somada à alternativa escolhida pelo Regime Militar, de planejamento com características tecnocráticas, produziu um crescimento das cidades e ocupação do solo urbano que induziu à exclusão social, aumentando a periferização e consolidação do mercado imobiliário restritivo (POZZOBON, 2008: 82).

Mediante esse cenário, com a finalidade de lutar por melhorias na qualidade de vida e igualdade social, no final dos anos 1970, os movimentos sociais ganham forças, entre eles os denominados populares urbanos, surgindo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU.

As propostas apresentadas pelo MNRU defendiam o alcance igualitário da vida urbana, apoiando-se na ideia básica da função social da cidade.

Por volta dos anos 1980, com a possibilidade de intervenção na Constituição, veio à tona a discussão sobre a inserção da participação popular em seu regimento interno possibilitando a apresentação de emendas de iniciativa popular.

O processo constituinte passa a ser visualizado como um momento de mudança, em que emerge claramente, nas reivindicações dos movimentos sociais, a idéia de participação. (...) os movimentos reivindicavam não apenas a obtenção ou a garantia de direitos já definidos, mas a ampliação e a participação da definição da gestão desses direitos (POZZOBON, 2008: 83).

O resultado da luta do MNRU foi a inserção, na Constituição Federal de 1988, da Emenda da Reforma Urbana contida no Capítulo denominado “Política Urbana” nos artigos 182 e 183. Vinculou a realização dessa política ao Plano Diretor, como um instrumento de política de desenvolvimento e de expansão urbana, para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Para a efetivação dessa proposta foi necessária a regulamentação desse capítulo, que só ocorreu com a aprovação, em 2001, da Lei 10.257 - Estatuto da Cidade.

Porém, as lutas travadas pelo MNRU apresentaram seus primeiros resultados, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, por volta dos anos 1990 quando

partidos aliados à esquerda começaram a ocupar cargos políticos em governos de diversas capitais, “especialmente no reconhecimento da existência de duas cidades diferentes em uma única cidade, com direitos e acessos desiguais, a cidade legal e a cidade ilegal” (POZZOBON 2008: 87).

A lei denominada Estatuto da Cidade, reafirmou o que foi estabelecido na Constituição e incluiu dispositivos que garantissem a participação popular no planejamento e gestão das cidades, nos artigos 43 a 45 do Capítulo direcionado à Gestão Democrática da Cidade, reconhecendo o objeto de luta dos MNRU.

O Estatuto da Cidade com seus objetivos, ferramentas e diretrizes, traz inovações em três campos:

(...) um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001: 37).

Dessa forma, a lei ordinária nº 10.257/01, que define um conjunto de princípios e instrumentos como meios de se atingir os objetivos desejados, funcionaria como uma “caixa de ferramentas” para uma política urbana local. Caberia aos planejadores urbanos aplicá-los conforme os objetivos e diretrizes propostos em cada Plano Diretor. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001: 21).

No entanto, o Estatuto da Cidade é apenas um caminho e não a solução para uma cidade mais justa. Segundo Filártiaga, Santiago e Loch, em seu artigo “Uma reflexão sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor nos municípios”:

(...) um meio para os municípios atenderem o Estatuto da Cidade é uma reforma além de urbana, política e tributária. É ainda um processo para a sociedade entender que o município pertence também a ela e que todos têm seus direitos e deveres. (Filártiaga, Santiago e Loch, 2006: 7).

Com o objetivo de tornar real a aplicabilidade desse instrumento, e com o desafio de assegurar a todos o direito à cidade, no dia 2 de janeiro de 2003 foi criado o



Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br, 2007). No mesmo ano, o Ministério das Cidades realizou a I Conferência Nacional das Cidades, onde foram mobilizadas mais de 350 mil pessoas em 3457 municípios e em 27 estados, com o objetivo de identificar os principais problemas ocorridos nas cidades brasileiras e construir referenciais para a política nacional de desenvolvimento urbano, além de implantar o Conselho Nacional das Cidades - Concidades (www.cidades.gov.br, 2007).

O Concidades, em setembro de 2004, por meio da Resolução nº 15 realiza “uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização que visa à elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis” (www.cidades.gov.br, 2007). Ainda, entre as deliberações do Conselho, foram aprovadas as resoluções nº 25 e nº 34 que tratam da participação da sociedade civil e do conteúdo mínimo do Plano Diretor, respectivamente.

Em maio de 2005, após estimular a criação de núcleos estaduais, ocorreu o lançamento da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos pelo governo federal. A partir de então, foram criados 26 núcleos que lançaram a campanha em seus estados e passaram a executar projetos de sensibilização e capacitação dos municípios e lideranças populares, entre eles o Centro-Oeste, Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Estado das Cidades, com a criação e implantação do Programa Cidade *pra* Gente.

Além do apoio e incentivo dos núcleos estaduais,

(...) a qualidade dos planos e a sua concretização em cidades mais justas, democráticas e sustentáveis dependerá evidentemente de cada cidade, do nível de organização e mobilização da sociedade e das práticas de participação locais. Vai depender do compromisso de cada prefeito, vereador, técnico, procurador, empresário e liderança social (www.cidades.gov.br, 2007).

No entanto, a participação popular nos debates sobre planos diretores ainda tem sido pouca, devido à falta de credibilidade às obras e projetos realizados pela

administração pública municipal, quase sempre “envolta” pelo interesse da classe dominante⁹.

A futura credibilidade de eventuais planos diretores depende muito do Estatuto da Cidade. Porém, como afirma Villaça:

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão assim ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins, nossa história é lenta, pois é grande “o poder do atraso”. (VILLAÇA, 2004: 241)

É importante ressaltar ainda que, várias práticas apresentam processos diferenciados de envolvimento da população no planejamento das cidades, podendo englobar opções propostas e executadas como relatadas por Pozzobon (2008):

(...) o usuário a dar sua colaboração ou opinião na concepção de um determinado projeto urbano, muitas vezes apenas para ratificar uma proposta pré-definida pelos governantes, até aqueles cujo processo participativo pressupõe a tomada de decisão compartilhada (POZZOBON 2008: 88).

No próximo tópico, serão discutidos alguns obstáculos à participação popular no planejamento das cidades, abordados por Villaça (2005) em seu livro “A ilusão do Plano Diretor”, para melhor elucidar a compreensão dos resultados apurados por meio da análise de estudo de caso.

1.5 Obstáculos à participação popular

A importância da participação do cidadão em projetos e planos de intervenção urbana e outras atividades de gestão se dão pelo fato de contribuir para minimizar certas fontes de dissipação, desperdício de tempo e de recurso advindos de processo de

⁹ Está em curso um processo de avaliação qualitativo dos Planos Diretores Participativos desenvolvido pela Rede de Avaliação Nacional coordenada pelo IPPUR/UFRJ envolvendo pesquisadores de todos os estados.

corrupção ou erros de avaliação gerenciados por poucos. Além do fato de que, a população ao participar de decisões sente-se mais responsável por seus resultados, aprendendo a cuidar e fiscalizar as ações de gestão voltadas à melhoria de sua qualidade de vida.

Porém, ao trabalhar metodologias participativas tem-se o embate com questões do tipo: a percepção da participação como um fardo provoca nas pessoas uma apatia política e falta de interesse por assuntos políticos; há determinadas pessoas que, julgando não ter certos conhecimentos técnicos, mas muito mais por comodismo, depositam o poder de decisão de assuntos que afetam sua qualidade de vida à políticas e profissionais especialistas. Estes tipos de atitudes só “financiam” a não implementação da democracia em assuntos de planejamento e gestão.

Para inserir o “adjetivo” democracia nas ações de planejamento e gestão é preciso cada cidadão exercer a autonomia e, para isso, políticos e técnicos profissionais desenvolver cada vez mais a habilidade pedagógica em trabalhar a autonomia individual e coletiva junto à população para, a partir daí exercer intervenções planejadas, implementadas e fiscalizadas juntas com a comunidade, em um exercício pleno de cidadania.

Porém, para o alcance desse objetivo, de superação da integração da sociedade, é preciso lidar com alguns fatores limitantes: a pobreza e o preconceito. Com isso, é preciso investir nas chances de integração dos pobres, em projetos tendo como base o aumento da auto-estima e das possibilidades de participarem conscientemente da vida política. Como projetos, investir melhor no acesso à moradia, alimentação, vestuário, informação, serviços de saúde e outros quesitos básicos à sua existência digna.

É um desafio conquistar condições de acesso universal à fatores de satisfação de necessidades, à garantia de direitos universais. Nesse sentido, entra a necessidade de trabalhar uma ação comunicativa entre governantes, técnicos e cidadãos, que propicie momentos de diálogos, de debates livres e confrontos abertos de posições e argumentos, trabalhando um processo de participação deliberativa da sociedade, de forma a sobrepor a participação consultiva à qual a sociedade é inserida na maioria de decisões técnicas e políticas.

Nesse processo, Souza (2008) destaca dois pontos que devem ser considerados e pensados de forma cautelosa para promover um planejamento urbano que não seja

tecnocrático: a divisão espacial do município para fins de organização da participação popular e a definição de propostas e critérios claros e justos para alocação dos recursos entre as diversas partes do município.

Para a divisão do município devem-se levar em conta as identidades sócio-espaciais (identidades de bairro) e as tradições da população local, não se baseando apenas em critérios técnicos. Devem-se considerar dinâmicas de processo, como que grupos deverão negociar entre si para apresentar suas demandas e qual será a distância de deslocamento dos cidadãos para participarem de assembléias e reuniões (SOUZA: 2008: 254).

Quanto às propostas e aos critérios, esses precisam ser claros e frutos de uma negociação de diferentes partes envolvidas, além de variados e abrangentes, considerando aspectos como: a carência de infra-estrutura de um dado local, o tamanho populacional e outros.

Para cada município essa operacionalização poderá ser diferente em decorrência das particularidades locais e até mesmo de desejos coletivos de testar soluções diferentes.

Villaça (2005) analisa o processo de elaboração de Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e, dentre os pontos abordados, a participação popular nas discussões de planejamento urbano.

A partir desse estudo de caso, concluiu que a participação da minoria e o grande desinteresse da maioria das classes populares no processo de elaboração do Plano Diretor se dão devido à diferença de poderes políticos e econômicos das classes sociais e devido à diferença de métodos de atuação, canais de acesso ao poder e principalmente de interesses de intervenções e melhoria da qualidade de vida urbana.

Villaça (2005: 92) justifica a falta de interesse e pouca participação da população devido ao conteúdo do Plano Diretor. Alega existir dois tipos de propostas, “aquelas que cabem à prefeitura executar”, geralmente obras e serviços e processos administrativos que cabe ao Prefeito a escolha de qual executar, e “aquelas que cabem ao setor privado obedecer”, legislações como o controle de uso e ocupação do solo e zoneamento, leis que devem ser cumpridas por todos e que dizem respeito aos problemas e interesses de uma pequena parcela da população.

Dessa forma, acredita que “o desprezo pela maioria da população, das classes populares, se dá pelo fato do Plano Diretor nada ter a dizer a elas” (VILLAÇA, 2005: 92). Contêm propostas gerais e não reivindicações concretas e objetivas, que atendam necessidades específicas e dificuldades locais de cada morador, como, por exemplo, financiamento habitacional para famílias com baixos salários. “(...) Nada que oriente o futuro ou o destino da maior parte da cidade!” (VILLAÇA, 2005: 92)

Além disso, temos a força da *elite econômica*, dos representantes imobiliários, que lutam pela composição do Plano Diretor por princípios, diretrizes e políticas gerais que não sejam auto-aplicáveis e que não interfiram nos “lucros” do setor imobiliário, uma vez que almejam o desenvolvimento econômico às vezes em detrimento do crescimento “harmônico” urbano e com justiça social.

A elite econômica brasileira – no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar. (VILLAÇA, 2006: 240)

Villaça (2005: 50) discute, também, sobre a *Ilusão da Participação Popular*, alegando que a população não existe, o que existe são “classes sociais, setores ou grupos de população”. Quem sempre participa são as classes dominantes, e a grande maioria da população integrantes da “classe dominada”, quase sempre não participam.

Afirma ainda que, outras formas de pressão como “as matérias pagas na imprensa, as pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe executivo”, são mais forte do que “as pressões e reivindicações ou contribuições manifestadas nos debates públicos formais” (VILLAÇA, 2005: 50).

Como alternativas para a democratização de fato de processos de planejamento e intervenção urbana, Villaça (2005) propõe a radicalização do conteúdo e do método de planejamento, representado pelo Plano Diretor, partindo de iniciativas da grande maioria da classe dominada e, para isso, essas devem deixar de lado o “complexo de inferioridade” que predomina na maioria das pessoas que ocupam essa classe, e questionar a mudança de conteúdo dos planos, com princípios gerais e se configurando como meras peças técnicas.

A partir desse questionamento, é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. (...) Deve recusar participar do debate de um plano pautado por uma minoria. O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece “convidada” pela minoria (VILLAÇA, 2005: 93).

Os problemas e prioridades têm que deixar de ser levantados por técnicos e serem definidos pela maioria que deve recusar-se de constrangimentos quanto a não compreensão de planejamento. O “saber” técnico deve ser utilizado para dimensionar ou viabilizar essas propostas. Como ainda afirma Villaça in Deák e Schiffer (1999):

Expert é aquele a quem o problema diz respeito. (...) Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre a posteriori, para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas, que são políticas; nunca para revelar os problemas (DEÁK & SCHIFFER, 1999: 236).

Já para o autor Sérgio Buarque, o planejamento sustenta-se em um processo de decisão coletivo, incorporando tanto a dimensão técnica quanto a política e centraliza-se na inter-relação de diferenciados autores na construção de um planejamento compartilhado no qual haveria uma “negociação de múltiplos e diversificados interesses dos membros da sociedade que planeja, confrontando percepções da realidade, vontades e expectativas sobre o que se pretende alcançar no futuro” (2002:81).

(...) não se trata de qualquer processo de decisão, mas de uma forma estruturada e organizada de seleção das alternativas. E, portanto, o planejamento é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. O planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo-se uma síntese técnico-política. Técnico, porque ordenado e sistemático

e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização das informações sobre o objeto e instrumentos de intervenção. Político porque toda definição e decisão passa por interesses e negociações entre atores sociais (BUARQUE: 2002: 82)

Compartilhando com as ideias de Buarque entende-se que os planos diretores participativos sob a égide da democracia resultam-se da elaboração interdisciplinar técnica, política e social, onde se necessita de conhecimentos técnicos e políticos para a tomada de decisão e da participação popular para os “elaboradores” compreender as expectativas da comunidade, fundamentar as propostas com base nessa realidade, e fazer-se entendido por essa - por meio de ações comunicativas e processos participativos - das prioridades e propostas definidas no Projeto de Lei. Dessa forma a população conseguirá compreender as ações políticas e exercer seu papel enquanto fiscalizador e também responsável pela implementação do Plano.

CAPÍTULO 2: O PROGRAMA CIDADE *PRA* GENTE NOS MUNICÍPIOS DE MINEIROS E GOIATUBA

2.1 O Programa Cidade *pra* Gente

Em fevereiro de 2005, o Governo Estadual de Goiás criou a Secretaria de Estado das Cidades - SECIDADES com o objetivo de elaborar e implementar a política estadual de desenvolvimento urbano e regional.

Com o intuito de implementar essa política, a Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria de Estado das Cidades- SUPUR elaborou, entre outros, o **Programa Cidade *pra* Gente**, que tinha como principal meta o fortalecimento da gestão municipal utilizando como recursos a elaboração, revisão ou avaliação dos Planos Diretores Democráticos- PDD dos municípios goianos (SANTANA, 2006:1).

O Programa pautou-se em uma metodologia onde se “aprende fazendo”, ao estruturar o conhecimento a partir da construção do “que fazer”, “por que fazer” e “como fazer”, além de dar apoio financeiro, técnico e institucional aos municípios goianos no processo de elaboração, revisão e avaliação de seus planos (SUPUR-SECIDADES¹⁰, 2005-2006:1).

Entre as ações do Programa estavam as Oficinas de Capacitação para representantes do executivo, legislativo municipal e sociedade civil organizada; as Oficinas de Nivelamento Conceitual para profissionais da área do planejamento urbano e equipes técnicas da prefeitura que faziam parte do programa -; procedimentos com a finalidade de desmistificar o tema do planejamento urbano, viabilizar a integração da comunidade no processo de elaboração do PDD, qualificar a participação comunitária, envolver a administração pública em todas as etapas do Plano, qualificar os gestores públicos e representações sociais para a implementação e gestão dos Planos Diretores, estimular a reflexão sobre a responsabilidade dos técnicos, envolver as entidades de ensino, pesquisa e extensão e de definição de mecanismo para dar continuidade ao processo, de implementação do Plano. Em cada oficina utilizou, como recurso didático,

¹⁰ Relatório de Gestão da Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria de Estado das Cidades do Estado de Goiás (SUPUR-SECIDADES).

roteiros de trabalho de campo que, ao final comporiam o conteúdo do Plano Diretor Democrático- PDD.

O Programa utilizou de um processo pedagógico, estruturador de novas práticas na gestão pública, dividido em duas Fases: a Fase da Leitura Comunitária e a Fase da Leitura Técnica (SUPUR-SECIDADES, 2005-2006:1).

A primeira fase do Programa Cidade pra Gente foi a elaboração da Leitura Comunitária que teve início com a mobilização das prefeituras e a celebração do Convênio de Cooperação Técnica com o Governo do Estado de Goiás. Nesse convênio foram atribuídas competências e responsabilidades à Secretaria das Cidades, por meio da sua equipe técnica e da equipe de profissionais contratados e à Prefeitura.

Entre às atribuições, coube à prefeitura instituir o Grupo de Trabalho Comunitário, por meio de decreto Municipal- o GTC deveria conter dois representantes do executivo, um representante do legislativo, um representante do Conselho Municipal, dois representantes de organizações comunitárias (rural/urbana) e um representante dos estudantes secundaristas.

A Primeira Fase ocorreu entre os meses de agosto a dezembro de 2005, quando foram realizadas quatro Oficinas de Capacitação dos integrantes do Grupo de Trabalho Comunitário- GTC. Em cada oficina trabalhou-se um tema e, ao final das quatro oficinas, consolidou-se a Leitura Comunitária, resultado de um levantamento e reconhecimento de aspectos fundamentais à compreensão da realidade local. Os temas abordados foram (SUPUR-SECIDADES, 2005-2006:1):

1 **(Re) Conhecendo o Território: Histórico da Cidade.** Nessa temática o GTC deveria fazer uma ilustração, por meio da linha do tempo, dos principais fatos da história da cidade que influenciaram o seu surgimento e o seu desenvolvimento. Para isso, o grupo realizou pesquisas em instituições, bibliotecas e junto às famílias que tinham documentos e imagens sobre a história da cidade, além de realizar entrevistas com informantes-chaves que puderam relatar histórias ou fatos importantes acontecidos na cidade (SUPUR-SECIDADES, 2005: 1 e 2).

2 **Aspectos Físicos e Funcionais do Município.** Nessa temática os integrantes do GTC deveriam visitar os diversos espaços do município (área urbana e rural) para observar os aspectos físicos e funcionais e, ao final, identificar se os bairros e/ou regiões têm uma estrutura física adequada à função social e se a função que desenvolve está de acordo com as necessidades da sociedade (SUPUR- SECIDADES, 2005: 1). Para isso, foi proposta aos integrantes do GTC a divisão do município, área

urbana e rural, em regiões, de forma a agrupar bairros e/ou áreas com características físicas semelhantes e a facilitar o levantamento de campo, a sensibilização e mobilização da comunidade, o conhecimento da dinâmica da cidade e, em outra fase, a definição de prioridades nas ações a serem realizadas para o melhoramento da cidade.

3 Serviços de Atendimento Público e Controle Social. Nessa etapa o GTC deveria realizar reuniões em cada unidade de serviço, de forma a contar com a participação dos trabalhadores, usuários do serviço e dirigentes e/ou responsáveis pelo seu funcionamento, para identificar que tipo de serviço é prestado, quem os tem disponibilizado, registrar em relatórios e fotos a estrutura física existente e descrever como o serviço é prestado. O GTC também deveria realizar reuniões em cada Conselho existente no município para identificar as formas de Controle Social sobre o atendimento e a qualidade desses serviços.

4 Potencialidades para o Desenvolvimento Sustentável do Município. Nessa etapa, os integrantes do GTC foram orientados a: identificar as atividades econômicas existentes no município e discutir com cada segmento as dificuldades para que estas sejam mantidas ou ampliadas; percorrer os diversos bairros/ regiões (área urbana e rural) para identificar características que poderiam potencializar as atividades econômicas existentes e/ou novas atividades compatíveis à essas; promover discussões sobre as potencialidades nas escolas, associações de bairro, conselhos e com outras instituições que interessassem ou que poderiam interessar pelo desenvolvimento sustentável (SUPUR-SECIDADES, 2005: 2).

A Segunda Fase do **Programa Cidade pra Gente** ocorreu nos meses de agosto a dezembro de 2006. Dentre as atividades foram propostas Oficinas de Capacitação do *GTComunitário* com as seguintes temáticas:

- Roteiro para Elaboração do Produto I do PDD: Leitura da Realidade Municipal;
- Roteiro para Elaboração do Produto II do PDD: Macrozoneamento e Propostas Gerais e;
- Roteiro para Elaboração do Produto III do PDD: Propostas de Legislação do Plano Diretor Democrático.

Nessa fase, como atividades de mobilização, o GTC foi orientado pela SUPUR a realizar reuniões e audiência para discutir junto à comunidade as propostas e diretrizes definidas nessa etapa, relacionadas ao perímetro urbano, macrozoneamento e temas

prioritários; e para apresentar, complementar e validar junto à comunidade, os Produtos elaborados.

Enfim, em cada etapa o programa trabalhou possibilidades de envolvimento da população, de forma participativa, no processo de elaboração do PDD, pontuadas no quadro 2.

Quadro nº 2: Tipo de Mobilização por etapas do Programa Cidade *pra* Gente.

ETAPAS	TIPO DE MOBILIZAÇÃO
Primeira Fase: Leitura Comunitária	
Temática I	Abordagem pessoal aos informantes-chave.
Temática II	Reuniões por regiões de forma a facilitar o acesso da população.
Temática III	Abordagem pessoal aos trabalhadores, usuários do serviço, dirigentes e/ou responsáveis pelo seu funcionamento e conselheiros.
Temática IV	Reuniões com representantes de segmentos comerciais, nas escolas, associações de bairro e Conselhos.
Segunda Fase: Leitura da Realidade Municipal	
Roteiro I	Reuniões e/ou audiências públicas regionalizadas ou únicas.
Roteiro II	Reuniões e/ou audiências públicas regionalizadas ou únicas.
Roteiro III	Reuniões e/ou audiências públicas regionalizadas ou únicas.

Como estudo de caso será analisado o processo participativo, nos momentos abordados em cada Fase e acima mencionados, de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros¹¹, de forma a expor os aspectos positivos e negativos desse processo como contribuições para a efetivação de planejamentos democrático participativos.

A experiência com o Programa, obtida pela participação técnica na equipe da Superintendência de Programas Urbanos do Estado de Goiás - que desenvolveu essa metodologia juntamente com os municípios goianos entre os anos de 2005 a 2008 -, permite não somente apresentá-la, mas também mostrar os pontos positivos e os limites e obstáculos enfrentados, como uma forma de contribuir para a definição ou redesenho

¹¹ Retomando as razões de escolha, entre os municípios conveniados ao Programa que aprovaram o Projeto de Lei, os municípios de Goiatuba e Mineiros se destacaram pelo comprometimento do GTC com o desenvolvimento das atividades e produtos orientados pela metodologia, além do processo de mobilização realizado.

de programas de planejamento participativo, e para o campo de conhecimentos de planejamento urbano.

2.1.1 Dificuldades e Conquistas do Programa Cidade *pra* Gente

O objetivo desse item não é detalhar todas as dificuldades e conquistas e sim iniciar uma análise crítica quanto ao funcionamento do Programa, considerando a pretensão do programa de mudança metodológica de discussão do planejamento e gestão urbana, de um modelo tecnocrata – predominante nos planos tradicionais, superplanos e de diagnóstico técnico – para um modelo sócio-democrata – com características que se assemelham ao modelo de planejamento e gestão urbano sócio-reformista, onde são inseridos temas da reforma urbana e dispositivos que propiciem princípios de justiça social.

Foram levados em consideração os seguintes aspectos: a formação e nomeação do Grupo de Trabalho Comunitário (GTC) para a condução dos trabalhos no município, o método participativo orientado em cada fase, a participação da comunidade nesse processo de elaboração de planos diretores, o papel do executivo municipal frente a essa ação de responsabilidade pública e o trabalho de técnicos habilitados para realizar o diagnóstico e definir diretrizes e estratégias políticas que visem um desenvolvimento urbano democrático. Todos são figuras essenciais responsáveis não apenas pelo processo de elaboração do Plano Diretor Democrático- PDD e sim pela mudança da gestão pública e do comportamento cultural e social.

No processo de elaboração de Planos Diretores Democráticos segundo a metodologia aplicada pelo Programa Cidade *pra* Gente, os maiores êxitos em resultados e conquistas foram alcançados nas temáticas trabalhadas na Primeira Fase do Programa – Leitura Comunitária e elaboradas pelo Grupo de Trabalho Comunitário, ainda sem a participação de profissionais técnicos.

Nessa fase, houve a formação de grupos municipais para olharem a cidade com “outros olhos”, de forma a perceber o espaço urbano sob todos os aspectos (físicos, econômicos, sociais, culturais e políticos) e com uma visão integrada.

A composição do GTC, proposta pela metodologia - dois representantes do executivo, um representante do legislativo, um representante do Conselho Municipal, dois representantes de organizações comunitárias (rural/urbana) e um representante dos

estudantes secundaristas – foi pensada com o intuito de inserir a população de diferentes posições políticas e sociais para um maior alcance das necessidades de melhoria urbana da comunidade municipal. Porém, a metodologia permitia a indicação e nomeação por parte do executivo municipal dessas representações e não cobrava documentos comprobatórios que garantissem a representação da classe. Possibilitou assim, na maioria dos municípios, a composição do GTC por apenas representantes executivos, pela natureza do conveniado: Prefeitura Municipal.

Independente da composição, com sua formação houve modificações, em alguns municípios, na dinâmica de ações realizadas dentro da gestão pública municipal, desde soluções imediatas de problemas simples de infra-estrutura, de reativação e formação de conselhos, ao veto de empreendimentos imobiliários por não se adequarem ao desenvolvimento social e crescimento do município de forma sustentável.

Além disso, outro aspecto positivo ocorrido nessa fase foi o fato do grupo de trabalho conseguir não apenas discutir, ou “tentar” discutir, os problemas urbanos com representantes da comunidade (associações de bairros, população bairrista, sindicatos rurais, fazendeiros, comerciantes, população idosa, estudantes e outros), mas contribuir para que esses tivessem uma nova percepção da cidade, de forma a identificar as causas e consequências das ações do ser humano (desde obrigações da instituição pública, de empreendedores até ações cotidianas sociais), a necessidade de determinados equipamentos públicos, infra-estrutura e recursos naturais e a importância em preservá-los como bens de todos, devendo, portanto, a comunidade lutar pelo direito à cidade e agir com ações coletivas e sustentáveis que visem o desenvolvimento de sua “moradia”.

A contribuição de como olhar a cidade foi possível a partir do momento em que o Grupo de Trabalho Comunitário- GTC, com as orientações passo a passo dos Roteiros, teve a oportunidade de inserir diferentes classes da população em todas as etapas de levantamento e de discussão do processo de elaboração do PDD, por meio de reuniões por bairros e/ou regiões, em feiras, escolas, igrejas. Utilizou da criatividade nas ações de mobilização para alcançar a participação da comunidade na discussão de sua própria cidade.

O método participativo proposto em cada etapa possibilitou a inserção de várias representações de categorias na discussão do planejamento urbano, desde comerciantes, empresários, associações de bairros à comunidade em geral enquanto indivíduos únicos, detentores de responsabilidades sociais e urbanas e necessidades específicas de qualidade urbana. Porém, a metodologia não englobou ações pedagógicas de

comunicação do GTC para com a população, dando orientações de como trabalhar a autonomia das pessoas para favorecer uma participação de qualidade nessas discussões.

A intenção da maioria das ações de mobilização realizadas pelos municípios era de fato diversificar o público envolvido no processo de planejamento e possibilitar o debate entre as classes carentes e mais necessitadas, mas poucos conseguiram contar com a participação efetiva da população¹². Como causas do alcance de poucos resultados participativos: a ausência de práticas comunicativas; a falta de credibilidade da população em ações públicas, justificada pela cultura de governança e políticas públicas implementadas ao longo do ano, favorecendo interesse específicos; e o “complexo de inferioridade” das classes menos esclarecidas, com medo de opinar na mudança de conteúdo do plano, de forma a facilitar o debate de temas e interesses da minoria da classe de empresários, com atitudes ousadas e persistentes no alcance de interesses próprios.

Além disso, não houve um acompanhamento “crítico” da equipe da Secretaria das Cidades envolvida nesse processo, de capacitação das prefeituras municipais no sentido de qualificar os debates ocorridos nos municípios, talvez ainda pela imaturidade dos representantes quanto a esse processo participativo cheio de tramas e quebra de barreiras e limites para sua implementação.

Algumas cidades não alcançaram o mínimo necessário¹³ de participação da comunidade no processo de discussão do PDD. Isso ocorreu devido à ausência de ações de mobilização e de credibilidade por parte dos integrantes do GTC na efetiva participação e contribuição da população. Dos GTCs que se empenharam no processo de mobilização, alcançaram cerca de 30% a 40% de participação, e desses, poucos participaram efetivamente nas discussões e contribuições de propostas e soluções.

Entretanto, mesmo com a pouca participação da população, o Grupo de Trabalho Comunitário da maioria dos municípios, considerou essa como uma contribuição significativa e diferencial para o processo de planejamento urbano e como um avanço positivo para a mudança de comportamento da comunidade perante as ações públicas, e de seu papel nas questões urbanas, que deverá ser trabalhada ainda mais com ações intensivas de mobilização.

¹² Foram poucas as ações de mobilização realizadas com o propósito de persuasão da grande maioria para o desenvolvimento social e econômico voltados ao alcance de interesses da minoria da “classe dominante” (conceito discutido no Capítulo 1), mas vale ressaltar, mais uma vez, que ainda existe essa prática tecnocrata de elaboração de Planos Diretores.

¹³ Considera-se que o mínimo necessário seria o conhecimento de representantes de todos os segmentos da população do processo de elaboração do PDD e, para isso, o GTC deveria realizar reuniões em vários segmentos, bairros e regiões além de utilizar de outras formas de divulgação e sensibilização da importância da participação da comunidade nesse processo.

Já na Segunda Etapa do processo de elaboração dos Planos Diretores Democráticos – Leitura da Realidade Municipal, por conter etapas de levantamento e definições de caráter técnico, os resultados alcançados pelo Grupo de Trabalho Comunitário não foram tão exitosos, principalmente os resultados dos processos de mobilização e participação. Isso ocorreu devido à pouca qualificação e ao número insuficiente de profissionais técnicos na gestão municipal, à insuficiência de recursos arrecadados pelo município que impossibilitaram a contratação de equipes especializadas no planejamento urbano, à precariedade de dados referentes à área física do município, principalmente da área rural e à pouca quantidade de urbanistas especializados em planejamento territorial, principalmente em práticas de mobilização e de ações comunicativas junto à população. Além disso, na capacitação oferecida pela SUPUR foram expostos vários conceitos e informações técnicas e os GTCs tiveram pouco tempo para assimilá-los: prazo de um mês para cada Roteiro.

Quanto ao conteúdo, diferenciou-se dos planos elaborados anteriormente à aprovação da Lei do Estatuto da Cidade por ter sido discutido junto à população e aprofundado em problemas possíveis de serem detectados pela vivência da comunidade local. Avançou-se também, em reflexões direcionadas à proposta de perímetro urbano e de macrozoneamento, onde se preocuparam em não inserir dentro do perímetro áreas vazias e ociosas que poderiam propiciar a descontinuidade urbana ou o desenvolvimento urbano sem princípios sustentáveis que garantissem a função social da cidade. Além disso, preocuparam-se em definir políticas e prioridades de investimento público para cada macrozona urbana de acordo com o diagnóstico realizado pelo GTC, que atendessem à necessidade de infra-estrutura urbana de forma justa e embasada nos interesses da comunidade.

Porém, na maioria dos resultados apresentados, as propostas e diretrizes para cada tema prioritário foram definidas de forma geral, baseadas em ações convencionais de mitigação dos problemas urbanos. Faltaram ações integradas que determinassem a mudança de gestão, com etapas que orientariam a implementação dessas políticas de forma a promover um desenvolvimento urbano sustentável e de inclusão social e a garantir o direito a cidade conforme as diretrizes propostas pela Lei nº 10.257 do Estatuto da Cidade.

Os levantamentos que resultaram no diagnóstico dos problemas urbanos e da estrutura institucional permitiriam a definição de diretrizes e políticas públicas com estratégias mais detalhadas e ações integradas entre os temas que abrangem a questão da

cidade e principalmente as necessidades da maioria da classe dominada, já caracterizada no capítulo 1. Porém, o GTC, devido aos problemas de quadro técnico e profissionais especializados em planejamento urbano citados, não conseguiu fazer a relação entre os produtos elaborados em cada temática, não compreendeu o objetivo dessa etapa, e apresentou, por conseguinte, produtos incoerentes e com ausências que afetaram no resultado das ações e diretrizes com propostas gerais e ao mesmo tempo pontuais sem uma visão ampla e integrada da gestão municipal.

Quanto à aplicação das propostas e diretrizes no Projeto de Lei e a definição dos instrumentos a serem aplicados em macrozonas, zonas ou áreas do município, a ausência de assessores jurídicos especializados em direito urbanístico fez com que alguns municípios contratassem advogados para sanar essa questão. Porém, segundo informações apresentadas pela SUPUR, tiveram casos em que esses profissionais apresentaram “cópias” da estrutura de outros planos ou planos que não retrataram a realidade levantada pelo GTC.

A causa principal que não propiciou o fechamento do Projeto de Lei de um maior número de municípios com propostas consistentes, integradas, sustentáveis e que englobassem as necessidades da maioria da população, foi a ausência de resultados significativos esperados de profissionais técnicos. Alguns profissionais responsáveis pela área de planejamento urbano apresentaram levantamentos técnicos com ausência de informações, sem uma visão integrada do município com todas suas variáveis. O que justifica essa atuação no processo advém de ensinamentos e conceitos ultrapassados de projeto e desenho urbano desde a instituição formadora, em que o mundo dos arquitetos e urbanistas, segundo Machado (2006:86):

(...) associa o projeto ou o desenho urbano principalmente a ações mais ou menos tradicionais de composição urbana ou de embelezamento dos chamados espaços públicos- desse ponto de vista, arruamentos e corredores viários periféricos, redes de infra-estruturas e estações de tratamento de esgotos, dificilmente seriam tomadas como expressões de uma démarche propriamente arquitetural (MACHADO, 2006: 86).

Dentro do Programa Cidade pra Gente vale ressaltar um exemplo de planejamento realizado por equipe técnica¹⁴ sem diagnóstico aprofundado da realidade local do município e tendencioso a “moldar” situações a partir de experiências de planejamento anteriores onde propôs uma Zona de Interesse Social (ZEIS) em cima do cemitério municipal da cidade, ou seja, o diagnóstico foi baseado apenas em mapa, sem levantamento físico e sem considerar os levantamentos realizados pelo GTC na Fase da Leitura Comunitária.

Mas, por outro lado, vale comentar a experiência e constatação de um exemplo de participação consciente e efetiva da população em uma reunião realizada no mesmo município, cuja situação foi exemplificada acima, em que a empresa técnica ao apresentar a ZEIS, um cidadão do município pediu a palavra e relatou que nesse local localizava-se o cemitério municipal. A partir daí podemos constatar que alguns se interessam e participam conscientemente na elaboração do Plano Diretor, instrumento tão importante para a cidade. Imaginem só, se isso passasse... Melhor nem aprofundar nas conseqüências drásticas e de conflito urbano!

Já em outro exemplo de atuação de equipe técnica, ocorreu uma dinâmica diferenciada com o Grupo de Trabalho Comunitário. Realizaram reuniões internas onde se discutiu o diagnóstico levantado pelo GTC e as demandas e prioridades referentes a cada tema urbano, e levantamentos externos acompanhado de um integrante do Grupo. Além disso, essa equipe junto ao GTC conseguiu fazer com que representantes de cada secretaria (Meio Ambiente, Educação, Finanças, Obras e outros) contribuíssem com informações e discutissem as melhores propostas e diretrizes sobre o tema que lhe couberam.

Com o breve relato da ação dessas duas equipes foi possível perceber que, apesar da pouca qualificação dos urbanistas, existem ainda técnicos capazes de contribuir com o alcance da democracia no planejamento urbano em conjunto claro, com a população local, o corpo técnico e executivo da administração pública.

As instituições acadêmicas com sua grade e conteúdo aplicado formaram muito mais arquitetos que urbanistas e uma quantidade menor ainda de urbanistas com conhecimento no planejamento urbano e em sua maioria sem a noção da importância da participação popular nesse processo. Com a imposição de diretrizes e princípios da Lei 10.257/2001, além de tornar obrigatório à um grupo de municípios - com mais de

¹⁴ Não citarei nomes de empresas e municípios, pois o objetivo não é fragilizar a atuação de técnicos e sim contribuir para uma análise aprofundada das ações dos urbanistas.

20.000 habitantes, situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental - a elaboração de seus planos, ampliou-se o mercado de trabalho para o urbanista na área de planejamento territorial, esse fato instigou as universidades a readequarem suas grades e conteúdos programáticos de forma a preparar melhor o urbanista para exercer seu papel de planejador de cidades.

Além disso, as dificuldades enfrentadas pela administração municipal - por seus dirigentes políticos e por seu quadro técnico - para impulsionar um debate sobre planejamento urbano, sobre políticas públicas que visem o desenvolvimento urbano de forma sustentável e democrática, não colaboraram com o rendimento do profissional técnico contratado, uma vez que o trabalho de planejar a cidade depende de uma equipe interdisciplinar que agregue profissionais com conhecimentos em geografia, geologia, meio ambiente, saúde, educação, legislação, políticas públicas, dinâmica social local e outros, para discutir programas e ações “atuais” que beneficiem o desenvolvimento urbano e uma mudança social positiva na cidade; e de tempo para mobilizar, divulgar e debater temas urbanos em diversas regiões da cidade em busca da participação e da disseminação da importância desses atores nos processos de planejamento e de gestão das cidades.

Outras causas que também afetaram não somente o processo de elaboração de um Plano Diretor Democrático com propostas consistentes, mas também a implementação de políticas urbanas de forma eficaz para o desenvolvimento da cidade, seria a falta de interesse de secretários e técnicos, responsáveis por determinados departamentos da instituição pública, pela pesquisa e conhecimento de programas e ações Federais, Nacionais e Municipais voltados para a realidade do município; a ausência de maturidade de gestores públicos no momento de formação das equipes e de leis que instituem a inserção de profissionais qualificados para cada área (ambiental, obras, cultura, planejamento urbano e outros); e a ausência de ações regionais evitadas muitas vezes pela rixa partidária de alguns mandatos.

Foram poucos os representantes administrativos que “abraçaram” a elaboração do plano com a visão de desenvolvimento da cidade de forma democrática, muitos não apoiaram o GTC e a equipe técnica por não entenderem o Plano Diretor como um instrumento de gestão que propicie o desenvolvimento urbano de forma democrática, que integre ações economicamente viáveis, socialmente justas e de forma inclusiva, que garanta o direito a todos à moradia e conseqüentemente que possa tornar o seu mandato

uma referência não apenas para o município, mas para demais cidades. A pressão da minoria da classe dominante ainda prevalece e “manipula” as ações dos governantes que executam medidas pontuais e convencionais.

Outra reflexão necessária a ser realizada é sobre a participação de representantes legislativos nesse processo. Na formação dos Grupos de Trabalho Comunitário, uma das exigências do Programa foi a inserção de um representante do legislativo, com o objetivo de contribuir no levantamento de dados, discussão e reflexão desses junto ao grupo e à comunidade, além de ser uma via de comunicação com os demais representantes da Câmara. Dessa forma, o processo de avaliação e aprovação do PDD aconteceria mais rápido e também esses parlamentares seriam agentes da implementação do plano.

Porém, essa relação aconteceu em poucos municípios e, mesmo com a realização de oficinas de sensibilização dos vereadores elaboradas pela SUPUR, ainda houve casos em que o Plano foi submetido a várias emendas, ficou parado alguns meses na Câmara e até foi motivo de conflito entre vereadores e administração pública. Infelizmente não foi motivo de conflito entre a população que nessa etapa já estava distante e ausente dessas discussões.

Na Segunda Fase do Programa – Leitura da Realidade Municipal - , os processos de mobilização e participação foram diminuindo, inexistindo, em sua maioria, a realização de reuniões e debates por regiões e prevalecendo reuniões e audiências públicas únicas para debates específicos à cada etapa, com conteúdos muito técnicos e difíceis de serem tratados junto à comunidade como por exemplo, a exposição da definição de zonas e macrozonas que demandam a utilização de mapas e escalas que dificultam a visibilidade e compreensão da comunidade em reuniões dessa dimensão¹⁵.

Dessa forma, a participação foi diminuindo, juntamente com a disposição e esforços do GTC em promover eventos de participação e, nos momentos decisivos para garantia das propostas e diretrizes definidas na fase de diagnóstico de interesse da maioria da população, de validação do conteúdo da Lei do Plano Diretor e acompanhamento do processo de aprovação na Câmara, houve participação da minoria da população e geralmente a minoria da “classe dominante”.

¹⁵ Quase nenhum técnico realizou essas apresentações utilizando desenhos em terceira dimensão que facilitam muito essa visualização e compreensão, que se deu devido à falta de conhecimento ou manuseio de programas que trabalhem essa dimensão e também à disponibilidade de verbas públicas para serviços desse fim.

Com o objetivo de sanar os problemas descritos quanto à estrutura humana da administração pública e das ações de técnicos, propõe-se a criação de projetos de capacitação de profissionais, de gestores, legislativos e demais pessoas do quadro técnico da prefeitura em concomitância com o processo de capacitação dos GTCs, de forma a esclarecer o passo a passo de elaboração dos planos, o papel de cada instância, os aspectos positivos e negativos da participação e os ganhos para os dirigentes políticos, para o desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, para a comunidade.

Como panorama dos avanços quantitativos de planos aprovados no Estado de Goiás dos municípios inseridos no processo, os dados apresentados no Quadro nº 3 e na figura 4, conforme informações repassadas pela Secretaria de Estado das Cidades no ano de 2008.

Quadro nº 3: Situação dos municípios do Estado de Goiás no processo de elaboração de seus Planos Diretores. Fonte: Secretaria de Estado das Cidades, 2008.

Categorias	Municípios do Estado de Goiás	Programa Cidade <i>pra</i> Gente				
		Estão no Programa	Projeto de Lei aprovado	PDD na Câmara (em tramitação)	Em andamento	Paralisado
Série 1: dentro dos critérios da Lei nº 10.257/01 que tem obrigatoriedade em elaborar o Plano Diretor Democrático	70	42	14	10	14	4
Série 2: sem obrigatoriedade ¹⁶	176	23	0	0	9	14

¹⁶ Vale ressaltar que, apesar de serem eximidos da obrigatoriedade, é fundamental a existência desse instrumento desde o início de formação das cidades como uma forma de prevenir os problemas urbanos que o Plano Diretor de municípios com mais de 20.000 habitantes, situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental, têm que dar conta de solucionar.

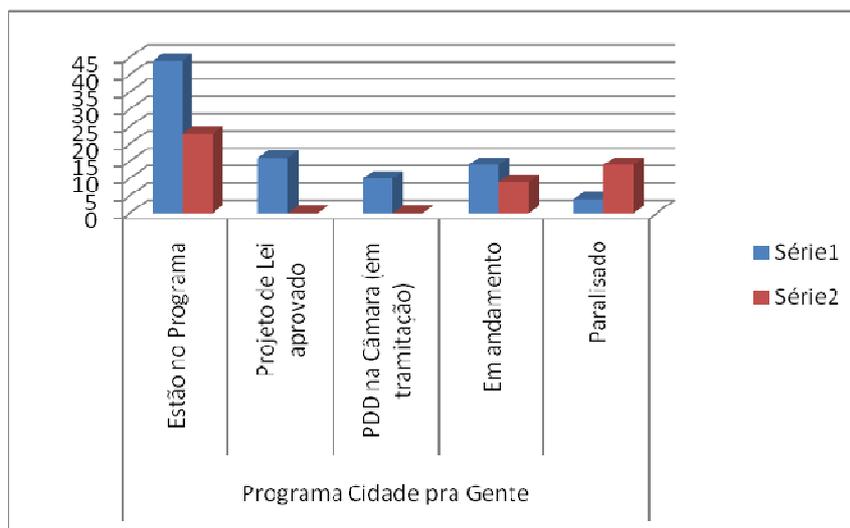


Figura nº 4: Gráfico da situação dos municípios do Estado de Goiás no processo de elaboração de seus Planos Diretores Democráticos, inseridos no **Programa Cidade pra Gente**.

Quanto à qualidade dos mesmos e sua caracterização como plano diretor participativo, é preciso desenvolver pesquisas para descobrir os alcances e limitações de processos e conteúdos de forma a contribuir para redefinições de métodos de planejamento urbano e construção de um método participativo que possibilite a participação efetiva da população nesse processo.

As intenções, objetos e formatação do Programa induziam para o alcance de grandes conquistas democráticas na discussão e planejamento de ações e políticas urbanas. Porém algumas ações de implementação da metodologia, principalmente na orientação e monitoramento de métodos de mobilização e participação aplicados no município¹⁷, “permitiram” a prática da “mesmice” da cultura de planejar, ocorrendo ainda ações instrumentais, possibilitando à população uma pseudoparticipação, inserindo-a e valorizando-a no processo consultivo na fase de diagnóstico da 1ª Etapa (Leitura Comunitária), e repassando informações em reuniões e audiências realizadas na 2ª Etapa (Leitura da Realidade Municipal).

Enfim, por mais que o cenário exposto apresente tendência a ser o que predomina, é importante realizar análises profundas e críticas dos processos participativos desenvolvidos por esses municípios, que fizeram parte do Programa Cidade pra Gente, de forma a levantar os métodos positivos praticados junto à população - mesmo que contando com a participação de uma pequena parcela -, de

¹⁷ Conclusões realizadas pela autora por meio do acompanhamento como tutora dos municípios no processo de elaboração do Plano Diretor, sem pesquisas críticas e aprofundadas como proposto por esse trabalho.

ações comunicativas e de abertura para a população discutir e defender seus direitos à cidade, para divulgar práticas que ainda não contém regras e critérios aperfeiçoados para sua aplicação.

Com o panorama exposto dos municípios goianos inseridos no processo de planejamento territorial, apesar de nem todos terem finalizado a etapa de elaboração do Plano Diretor Democrático, é possível perceber um grande avanço, em termos quantitativos, de municípios envolvidos na elaboração desse instrumento de grande importância para a gestão municipal e que visa o desenvolvimento urbano de maneira democrática. Processo esse que envolve, segundo Schvarsberg (2006), a capacidade de “formarem arenas democráticas e representativas das forças sociais, políticas e econômicas, as quais possibilitem a negociação e a pactuação de projetos de cidade e de desenvolvimento urbano, respeitando as peculiaridades regionais e locais” (SCHVARSBERG, 2006: 280).

Ressalta ainda que:

A tradição tecnocrática hegemônica na sua condução conceitual e metodológica, os modelos consultivos e seletivos de participação e o mercado de compra e oferta de pacotes de planos são fatores fortemente presentes nesta disputa e constrangedores destas arenas. No entanto, seus resultados dependem da mobilização e correlação de forças políticas no processo. Em particular, da presença dos movimentos e atores que operam a plataforma da reforma urbana na perspectiva de luta por cidades mais justas e includentes (SCHASBERG, 2006: 280).

Cabe aos estudantes e pesquisadores descobrirem e divulgarem os cenários de presença desses movimentos e atores em prol do processo participativo e sócio-igualitário de desenvolvimento e gestão das cidades. Espera-se, com a conclusão da análise dos processos de mobilização e participação na elaboração dos Planos Diretores dos municípios de Goiatuba e Mineiros, contribuir para tanto.

2.2 O processo participativo na elaboração do PDD de Goiatuba

Goiatuba é um município pertencente à mesorregião Sul Goiano (figura 5), situado na microrregião da Meia Ponte, a 173 Km da capital do Estado (Fonte: Portal SEPIN). Possui um território de 3.083 Km² (Fonte: Prefeitura Municipal de Goiatuba), sendo que destes 3.059 Km² são de área rural e 24,54 Km² de área urbana.



Figura nº 5: Municípios pertencentes à microrregião da Meia Ponte. Dentre eles, a cidade de Goiatuba. Fonte: Portal SEPIN.

Conforme levantamento do Grupo de Trabalho Comunitário - GTC, o surgimento da cidade se deu no ano de 1673 com a passagem dos bandeirantes vindos de São Paulo em direção ao oeste brasileiro, em busca de ouro e de outras pedras preciosas. Por volta de 1900 o povoado foi elevado a distrito e obteve sua autonomia como município no dia 21 de janeiro de 1931, por meio do decreto-lei nº 627 (site da Prefeitura).

Quanto ao aspecto demográfico, no ano 2000 a população do município era de 31.130 habitantes (Censo 2000) chegando ao ano de 2010 a 51.077 habitantes (Censo 2010).

A área urbana do município é composta por 35 setores que, a partir das discussões com a comunidade e levantamentos das características do município, foi dividida em cinco regiões, tendo como principais critérios a infra-estrutura instalada e a presença de equipamentos públicos, serviços e comércios. Esse agrupamento auxiliaria na distribuição de tarefas para realizar o levantamento a campo de diagnóstico e para implementar ações de mobilização e participação. A seguir planta da cidade com a delimitação das regiões (figura 6).

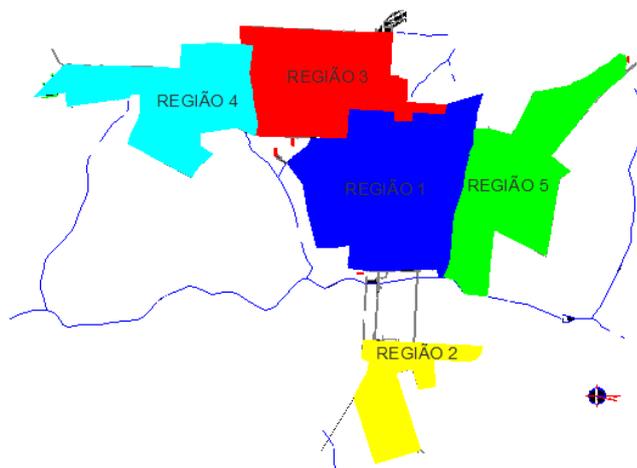


Figura nº 6: Sede municipal. Fonte: Produto II – Aspectos Físicos e Funcionais do Município de Goiatuba. Prefeitura de Goiatuba: Goiatuba, 2006.

A área rural do município de Goiatuba, composta por um distrito e quatro povoados, foi dividida em cinco regiões denominadas de 1 a 5, conforme delimitações apresentadas na planta abaixo (figura 7), levando em consideração as vias de acesso para facilitar o levantamento a campo, e a proximidade dos proprietários rurais e da população dos povoados para facilitar a presença desses em reuniões, audiências e debates.



Região 1: Pontal, Marcianópolis, Santo Antônio
 Região 2: Santa Bárbara Bom Sucesso, Boa Vistinha
 Região 3: Venda Seca, Salina, Rochedo, São Romão
 Região 4: Santana, Córrego Fundo, Barreirão
 Região 5: Cachoeira, Serrinha, Posto Alvorada, Ponte Lavrada, Mata Preta

Figura nº 7: Área rural do município de Goiatuba. Fonte: Produto II – Aspectos Físicos e Funcionais do Município de Goiatuba. Prefeitura de Goiatuba: Goiatuba, 2006.

O município de Goiatuba aprovou a Lei nº 2.524 do Plano Diretor Municipal no dia 30 de junho de 2008. Essa Lei foi elaborada entre os meses de agosto de 2005 a junho de 2008 pelo Grupo de Trabalho Comunitário, nomeado pelo Prefeito Municipal, juntamente com a comunidade por meio da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente elaborada e implementada pela Secretaria de Estado das Cidades.

Como resultado da análise quantitativa e qualitativa da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor Democrático de Goiatuba será apresentado primeiramente uma análise da composição do Grupo de Trabalho Comunitário, em seguida a metodologia participativa realizada em cada etapa das duas fases que compõem a metodologia do Programa Cidade *pra* Gente, uma síntese dos eventos realizados, a porcentagem de representações atuantes nesses espaços e a qualificação dos eventos como participativos, pseudoparticipativos ou sem participação.

Os resultados apresentados foram embasados por meio da análise de relatórios de mobilização, atas de reuniões e outros materiais produzidos pelo município durante o processo de elaboração do PDD, disponibilizado pelo Coordenador do GTC de Goiatuba e pela Secretaria de Estado das Cidades, além dos conceitos trabalhados no referencial teórico, abordado no Capítulo 1.

Em geral, tanto na análise de estudo de caso do município de Goiatuba como de Mineiros, as informações constantes nas atas não permitiram identificar a escolaridade e perfil técnico dos presentes e nem a participação dessas representações. Portanto a análise da qualidade da participação será realizada por meio da análise da metodologia utilizadas nas reuniões, se possibilita abertura de participação e de que forma (informação, consulta ou outros); e por meio da identificação da porcentagem de presença de cada representação e de sua participação em mais de uma reunião, de forma a complementar a análise dessa metodologia, além de identificar se não houve a participação de grupos específicos e estratégicos.

A metodologia do Programa Cidade *pra* Gente, visando um maior alcance de participação das diferentes classes sociais no processo de elaboração do Plano Diretor, definiu a formação de um Grupo de Trabalho Comunitário - GTC, responsável pela elaboração do plano e pela coordenação dos processos de mobilização, que deveria ser composto por sete pessoas que representassem as seguintes instâncias sociais: dois representantes do executivo, um representante do legislativo, dois representantes de organizações comunitárias (área urbana e rural), um representante de Conselhos Municipais e um representante dos estudantes secundaristas. Definiu ainda a

necessidade de formação de um grupo para cada 20.000 habitantes e a nomeação de titulares e suplentes para cada representação.

O município de Goiatuba por apresentar uma população, segundo o Censo 2000, de 31.130 habitantes houve a necessidade de criar dois Grupos de Trabalho Comunitário. Como representantes do Executivo foram nomeados, como titulares: um funcionário da Secretaria responsável pelo Planejamento Urbano do Município, um funcionário da Secretaria responsável pelo Controle Interno do Município, duas funcionárias da Secretaria de Meio Ambiente; e como suplentes: o Secretário Municipal da ACIEP, um funcionário da Secretaria responsável pelo Controle Interno do Município, uma funcionária da Secretaria do Meio Ambiente ou Saúde ou Educação (não especificado) e o Diretor da Divisão de Obras e Engenharia. Dos 20 representantes nomeados (10 titulares e 10 suplentes) que representam outras instâncias sociais que não seja o executivo, quatro pessoas trabalhavam na época em cargos da prefeitura, são eles: dos representantes das organizações comunitárias da zona rural um deles, o mais atuante, é Secretário Municipal de Agricultura; dos representantes dos Conselhos Municipais, uma é Assessora de Gabinete e outra Secretária de Educação; e dos representantes secundaristas um é funcionário da Secretaria de Patrimônio e Coordenador de Mobilização.

As representações que não se envolveram nesse processo foram: um representante suplente do executivo, da Secretaria responsável pelo Controle Interno; um representante suplente do legislativo e um representante suplente dos estudantes secundaristas. Os demais integrantes participaram das ações de mobilização, alguns mais assíduos, com presença, em um total de 35 reuniões realizadas, em no máximo 12 reuniões, e outros não, com presença mínima em 2 reuniões.

Na 2ª Fase- Leitura da Realidade Municipal de elaboração do Plano Diretor, metodologia do Programa Cidade *pra* Gente implementada entre os meses de julho a dezembro de 2006, foi solicitado ao executivo da Prefeitura que contratasse técnicos para a elaboração do Plano ou que incorporassem ao GTC pelo menos três profissionais com formação técnica na área de planejamento urbano. Dessa forma, nomearam por meio do Decreto nº 8.991 de 1º de agosto de 2006, um geógrafo, um engenheiro civil e uma arquiteta para comporem a equipe técnica do GTC. O geógrafo teve uma participação maior nas reuniões junto à comunidade e foi o responsável pela explanação dos dados relacionados ao diagnóstico e das diretrizes do Plano sintetizados em mapa.

O perfil do grupo formado era de uma equipe que, por ser composta por uma boa parte de funcionários públicos ocupando órgãos diferenciados da prefeitura como Planejamento, Meio Ambiente, Educação, Saúde, Obras e Engenharia, Controle Interno e Patrimônio, contribuíram para promover a interdisciplinaridade entre esses órgãos, com seus profissionais reconhecendo os problemas urbanos de forma conjunta e definindo propostas e diretrizes mais adequadas e relacionadas às temáticas urbanas, de forma a promover a diminuição de gastos públicos em obras e projetos urbanos.

Porém, a ausência de pessoas dentro do grupo com grande influência e atuação em Movimentos Sociais ou a ausência de parceria junto a Associações de Bairros e outras instância da sociedade civil organizada, deixou a desejar quanto às atividades de mobilização, não alcançando uma participação efetiva da comunidade goiatubense nas reuniões e discussões do Plano. Ao explicitar as ações de mobilização realizadas pelo GTC, as conclusões aqui determinadas serão esclarecidas.

As atividades de mobilização no processo de elaboração do PDD de Goiatuba foram realizadas pelo GTC por fases e temáticas, conforme metodologia do Programa Cidade *pra* Gente, que serão aqui analisadas. No Anexo I consta quadro síntese dos tipos de mobilização por etapas da Metodologia aplicada pelo GTC no município de Goiatuba.

Na 1ª Fase: Leitura da Realidade Municipal, para a elaboração do produto referente à Temática I: Histórico da Cidade (Re) Conhecendo o Território, O GTC entrevistou três informantes-chaves, dois professores de História e um servidor público, integrante do GTC e criador do arquivo histórico municipal. Não complementaram a leitura do histórico da cidade com as “estórias” contadas por moradores antigos na cidade, representantes de movimentos sociais e outras pessoas da comunidade local, que de alguma forma passaram ou guardaram na memória relatos de pessoas que vivenciaram o surgimento do Município.

Para a elaboração do Produto da Temática II: Levantamento Físico e Funcional, o GTC realizou 15 reuniões por regiões junto à comunidade local para levantamento dos aspectos físicos e funcionais da realidade de cada bairro.

Segundo relatos constantes nas atas, nessas reuniões os coordenadores repassaram informações superficiais sobre a metodologia de elaboração do plano, sobre o Grupo de Trabalho Comunitário e os trabalhos a realizar. Não se preocuparam em disponibilizar maior tempo em pauta para esclarecer todo o processo de concepção desse trabalho junto ao governo estadual e federal, sobre o conceito e importância do instrumento do

Plano Diretor para a sociedade e sobre o papel da comunidade em todas as etapas de elaboração do Plano - de diagnóstico, de definição das diretrizes e prioridades no Projeto de Lei e de acompanhamento na implementação da Lei.

O tempo de duração dessas reuniões foi em torno de uma hora e quarenta minutos, pouco tempo para repassar informações sobre o processo, conscientizar a população da importância de sua participação e ainda aplicar um questionário de quatro páginas contendo perguntas fechadas e abertas. A pauta dessas reuniões era quase exclusivamente direcionada para a consulta da população quanto ao diagnóstico dos aspectos físicos e funcionais da realidade do bairro em que moravam.

Na temática III, o GTC realizou como mobilização, a abordagem individual de dirigentes e/ou responsáveis pelo funcionamento dos serviços de atendimento público para aplicação de questionários contendo perguntas fechadas e abertas relacionadas ao funcionamento desses estabelecimentos. Afirmam ter realizado uma reunião junto aos responsáveis pelos Conselhos Municipais existentes no município, mas não foi encontrada a ata.

Registrou-se a aplicação de 59 questionários. Entre eles alguns respondidos por assistente social, professora, enfermeira, presidente de Associação de Bairro, representante do IPASGO, do IAG, do Departamento de Saúde, da Secretaria Estadual de Educação e Cultura, do Programa de Erradicação do Trabalho, do PROCOM, Agente Comunitário de Saúde e Estação Rodoviária. Em um desses registros, representantes da Secretaria Municipal de Educação foram questionados sobre os serviços e funcionalidades de sete escolas do município, entre elas escolas municipais e estaduais.

Nessa fase os usuários eram “atores” também importantes de serem questionados uma vez que são eles que podem dizer sobre o que é disponibilizado, se atende às suas necessidades, com qual qualidade e qual serviço precisa ser modificado e/ou complementado. Porém poucos foram abordados.

Na temática IV não houve registro em ata de nenhuma reunião para discussão dessa temática. Há registro apenas de questionários aplicados sem a identificação dos representantes. Dessa forma não foi possível analisar qual o grau de abertura para participação atribuída à população. A ausência desses documentos induz-se a constatar que o diagnóstico do levantamento do desenvolvimento econômico do município e de suas potencialidades foi realizado pelo GTC de acordo com informações disponibilizadas pelos integrantes que fazem parte de órgãos internos à prefeitura e detentores de conhecimentos específicos de cada área.

Ao final da elaboração dos Produtos referentes às quatro temáticas o GTC realizou uma reunião de validação do Produto que engloba o diagnóstico levantado nessas temáticas denominado Leitura Comunitária. Nessa reunião falaram sobre os trabalhos realizados no ano de 2005 e apresentaram a Leitura Comunitária do Município pedindo sugestões à comunidade.

Nas 15 reuniões realizadas para levantamento de diagnóstico, registrou-se 275 assinaturas e, na reunião de validação do diagnóstico estiveram presentes apenas 35 pessoas e dessas, somente 13 chegaram a participar de reuniões realizadas anteriormente, sendo 9 integrantes do GTC, 1 representante de Associação de bairro, 1 funcionário da Secretaria Municipal de Patrimônio e 1 integrante da comunidade. Ou seja, 63% dos presentes ainda não tinham o conhecimento sobre o Programa Cidade *pra* Gente, sobre o que era o PDD, o GTC e qual seu papel nesse processo e a maioria das pessoas consultadas não estavam presentes para garantir suas ideias no Produto.

A pouca presença foi devido à falta de eficácia na mobilização realizada pelo GTC e/ou à falta de interesse da população. A falta de interesse da população por ações da gestão pública é realidade como já discutido no Capítulo 1, porém a mobilização deve ser bem planejada e consistente para abranger a participação de uma maior parte da população do município em todos os eventos. Talvez se o GTC tivesse planejado as ações de mobilização com pauta, data, horário e local definidos antes mesmo do início de realização das reuniões, permitiriam que o participante tivesse a noção de todo o processo e a importância de seu envolvimento em cada etapa, principalmente na reunião de validação da Leitura Comunitária. Dessa forma, aumentaria o público presente nessa reunião.

O não planejamento da mobilização de todo o processo deu-se também devido o não esclarecimento por parte da Secretaria de Estado das Cidades de todas as etapas de elaboração da Leitura Comunitária. A concepção da metodologia se deu durante o processo de implementação, não tornando possível prever ou precaver resultados como esse.

Quanto ao grau de abertura para participação atribuída aos presentes na reunião de validação da Leitura Comunitária, pela metodologia aplicada pode-se afirmar que não houve uma participação efetiva. Foi realizada no período da noite, a partir das 20 horas e 30 minutos. Para esse tipo de reunião onde se tem uma presença de mais da metade de pessoas que não têm o conhecimento dos trabalhos realizados e cuja pauta contém informações extensas a serem repassadas para validação - histórico da cidade, aspectos

físicos e funcionais do município, existência e funcionalidade dos serviços de atendimento público e Conselhos Municipais e Potencialidades do município – para conseguir transmiti-las de forma a levar a comunidade ao entendimento e conseqüentemente sugerir, opinar e validar com consciência, seria necessário abordar os temas separados e com maior tempo de pauta ou divisão da plenária em grupos menores.

Em reuniões nesse formato é possível apenas apresentar as conclusões tiradas pelo GTC no levantamento do diagnóstico junto à comunidade como proposição final e com pouca abertura para a população analisar e se posicionar perante todos os assuntos.

Na 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal, para a elaboração do Produto do Roteiro I, o GTC consultou alguns servidores de órgão público municipal para aplicação de questionários que serviram de base para o conteúdo do PDD, e realizou uma Audiência Pública para Validação do Produto.

Mais uma vez, a mesma realidade da última reunião de validação quanto ao conhecimento dos participantes sobre o processo, 70% dos presentes não participou de nenhuma reunião realizada durante o processo de elaboração do PDD¹⁸. E mesmo assim, dos 23 que compõe os 30% que já haviam participado de outras reuniões, 16 eram integrantes do GTC, 1 vereador, 1 funcionário público e apenas 4 da comunidade e 1 Presidente de Associação de Bairros como representantes da maioria da classe menos favorecida culturalmente por esses projetos.

Porém, nessa audiência, as informações a serem repassadas eram mais complexas, envolvendo questões técnicas que necessitava de apresentações do diagnóstico por meio de mapas. A visualização e compreensão de informações sintetizadas em mapa são difíceis para algumas pessoas com formação técnica que não utilizam esse meio de trabalho, dirá para cidadãos comuns menos instruídos.

A audiência foi realizada à noite a partir das 20 horas e 40 minutos com apresentação do Produto e das informações em plantas no formato 2D. Segundo relatos registrados em ata, a reunião foi participativa, houve considerações dos presentes em relação às receitas e despesas do município, quando apresentado o mapa do histórico do registro e ocupação, e sugestões sobre a organização dos nomes das ruas, das áreas prioritárias para investimentos e atenção especial aos Distritos e Povoados. Porém, nesse formato de reunião com pauta extensa, informações técnicas a repassar e tempo

¹⁸ Lembrando que o processo iniciou-se em 2005, já passado um ano e muitos ainda não tinham tido nenhum contato.

curto, provavelmente os “encorajados” a opinar foram apenas a minoria detentora de conhecimentos técnicos.

Para a elaboração do Produto referente ao Roteiro II- Macrozoneamento e Propostas Gerais, o GTC realizou quatro reuniões na área urbana e seis na área rural ainda para levantamento de problemas urbanos, e uma Audiência Pública para Validação do Produto II.

A audiência de validação, segundo relatos registrados em ata, teve duração de 2 horas e 10 minutos, mais uma vez tempo insuficiente para abordar questões técnicas e assuntos importantes - como definição de temas prioritários, de macrozonas e de propostas para cada temática urbana - para a definição de diretrizes no Projeto de Lei, produto a ser elaborado a partir de dados definidos nessa etapa.

A equipe técnica incorporada ao GTC poderia ter, embasadas com o diagnóstico levantado na 1ª Fase de Leitura Comunitária, elaborado o produto orientado pelo Roteiro II e aproveitado as reuniões regionais para apresentar os temas prioritários, as propostas para cada temática e o macrozoneamento. Dessa forma, trabalharia com um público menor e os assuntos se limitariam para aquela região, além de possibilitar uma maior participação. Assim, provavelmente a população compreenderia melhor essas questões técnicas e participariam mais com sugestões ainda não acatadas por eles.

Na etapa de elaboração do Projeto de Lei, foi registrada em ata apenas uma reunião do GTC para Leitura do Roteiro III – Projeto de lei do Plano Diretor Democrático. O GTC informou que não houve reuniões ou audiência para validação do Projeto de Lei e nem mesmo para apresentação da Lei do Plano Diretor Democrático Participativo de Goiatuba, como denominado no primeiro parágrafo da Lei.

Na análise de identificação dos presentes nas reuniões realizadas nas duas fases do processo de elaboração do plano, a partir da análise do material disponibilizado pelo GTC de Goiatuba - atas, relatórios de mobilização comunitária, ofícios, convites e edital de convocação das audiências e reuniões – e tabulação desses dados no programa de Excel, foi identificada a participação de pessoas representando os seguintes segmentos: Grupo de Trabalho Comunitário, executivo, legislativo, judiciário, servidor público municipal, empresários, sociedade civil organizada e comunidade local não integrantes de sociedade civil organizada.

Na 1ª Fase – Leitura Comunitária, o GTC realizou 17 reuniões junto à comunidade e registrou um total de 320 assinaturas¹⁹. Na 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal realizou 12 reuniões junto à comunidade registrando um total de 272 assinaturas. Do total de 592 presenças em 29 reuniões realizadas, 72,5% eram de pessoas da comunidade local; 18,1% de representantes do GTC; 4,7% de servidor público municipal; 2,2% representantes da sociedade civil organizada, entre eles representantes de Associação de Bairro, de Igreja e do Lions; 1% representantes comerciais; 0,8% do legislativo; 0,3% do judiciário e 0,3% do executivo (figura nº 8).

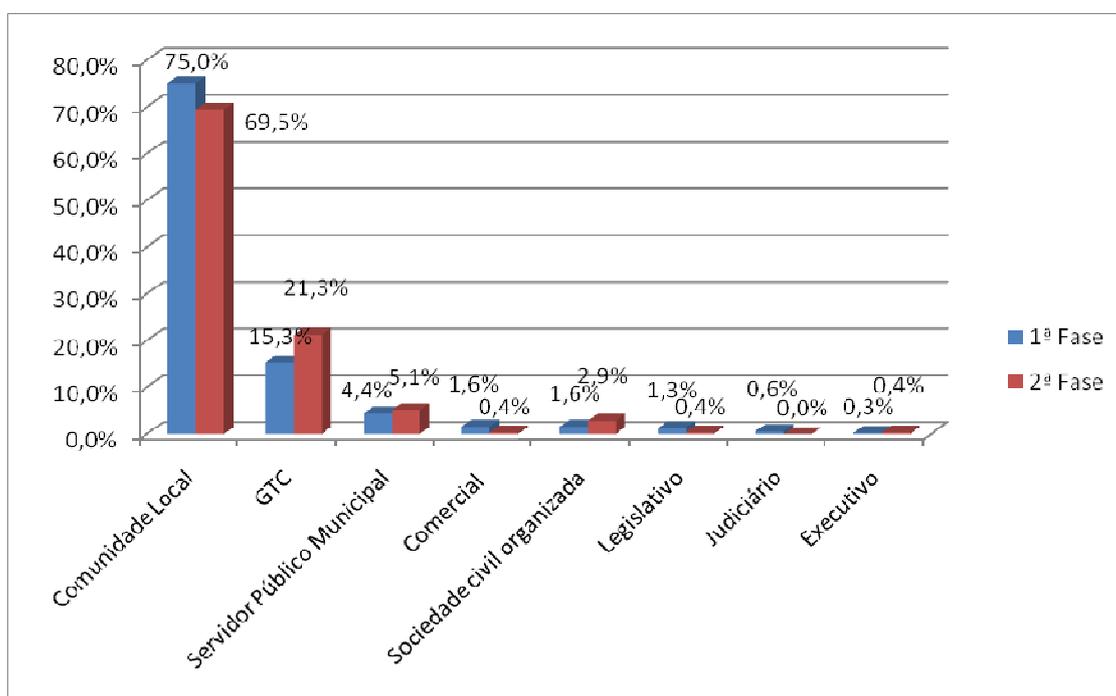


Figura nº 8: Gráfico comparativo de porcentagem da representação dos segmentos por fase do Programa Cidade *pra* Gente. Fonte: Elaborado pela autora.

No gráfico comparativo da porcentagem das representações é possível verificar na segunda fase, o declínio na participação da comunidade e o aumento da participação de representantes do GTC, servidores público municipais e representantes da sociedade civil organizada que tiveram papel fundamental na tomada de decisão das propostas da Lei do Plano Diretor. Na 2ª Fase onde se trabalhou dados mais técnicos de grande relevância para o conteúdo da Lei, a elevação na presença das entidades citadas foi importante uma vez que é na instância política que se obtém o conhecimento

¹⁹ Não podem ser computadas como total de pessoas uma vez que em algumas reuniões houveram repetições de participação.

multidisciplinar dos problemas urbanos e dos recursos existentes; e a presença da sociedade civil organizada para confirmar esses problemas, contribuir com as propostas e transmiti-las à população para que haja validação e implementação da Lei em conjunto. Porém, esses papéis não justificam o decréscimo de participação da comunidade local, que precisam acompanhar todos os espaços de decisões para compreender as prioridades abordadas pelo plano e as propostas definidas para então fiscalizar e contribuir para com a implementação da Lei.

A seguir quadros nº 4 e nº 5 contendo a quantidade de pessoas por representações dos segmentos nas reuniões realizadas pelo GTC por fases do Programa.

Quadro nº 4: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas na 1ª Fase: Leitura Comunitária da Realidade Municipal (17 reuniões).

SEGMENTO REPRESENTATIVO	QTD. DE PESSOAS	PERCENTUAL
Comunidade Local	240	75,0%
Executivo (Delegado)	1	0,3%
GTC	49	15,3%
Comercial (Imprensa, Jornal <i>O Bandeirante</i> , Lotérica)	5	1,6%
Legislativo	4	1,3%
Judiciário	2	0,6%
Servidor Público Municipal	14	4,4%
Sociedade civil organizada (Representantes de Igreja e de Associação de Bairro, Lions)	5	1,6%
TOTAL	320	100,0%

Quadro nº 5: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas 2ª Fase: Leitura Técnica da Realidade Municipal (12 reuniões).

SEGMENTO REPRESENTATIVO	QTD. DE PESSOAS	PERCENTUAL
Comunidade Local	189	69,5%
Executivo	1	0,4%
GTC	58	21,3%
Comercial (CELG)	1	0,4%
Legislativo	1	0,4%
Judiciário	0	0,0%
Servidor Público Municipal	14	5,1%
Sociedade civil organizada (Representantes de Igreja, de Associação de Bairro, da FESG)	8	2,9%
TOTAL	272	100,0%

Contou com a presença de maior número de cidadãos comuns não integrantes de sociedades civis organizadas. Porém, esses foram mais participativos nas 25 reuniões

realizadas pelo GTC para levantamento do diagnóstico, onde a população foi consultada por meio de respostas a questionários, do que nas 4 reuniões/audiências de validação (quadro nº 6).

Nas reuniões/ audiências de validação, mediante a análise do tempo de duração, das informações em pauta e do tempo para debates e participações pode-se concluir que as mesmas alcançaram objetivos mais de repasse de informações do que de fato de análise e discussão das conclusões tomadas pelo GTC para serem validadas conscientemente pela comunidade.

Dessa forma, qualifica-se o processo de mobilização e envolvimento da população na discussão da elaboração do Plano Diretor de Goiatuba como pseudoparticipativo, cujo grau de abertura de participação atribuída à população foi de consulta e de recebimento de informações.

O GTC criou espaços sociais para discussão da elaboração do Plano Diretor, porém não oportunizou uma participação efetiva da população, menos por interesses estratégicos, explicado mais adiante, e mais por falta de experiência de ações comunitárias e formulação de pautas condizentes com os assuntos a serem abordados, de forma a conter dinâmicas e formação de grupos ou mudança na forma em apresentar os dados que facilitassem uma maior compreensão e participação dos presentes.

Quadro nº 6: Qualificação do grau de abertura para com a participação popular nos eventos de mobilização por fases do processo de elaboração do PDD de Goiatuba.

	TIPO DE EVENTO	QUANT.	OBJETIVO	ABERTURA PARA COM A PARTICIPAÇÃO
1ª FASE: Leitura Comunitária agosto de 2005 a fevereiro de 2006	Reunião por regiões (área urbana)	11	Diagnóstico: levantamento físico e funcional.	Consulta
	Reunião por regiões (área rural)	4	Diagnóstico: levantamento físico e funcional.	Consulta
	Audiência Pública	1	Explanação dos trabalhos realizados no ano de 2005; Apresentação do Produto "Leitura Comunitária" e solicitação de sugestões para o PDD.	Informação
	Reunião externa com a comunidade	1	Apresentação da Leitura Comunitária.	Informação
2ª FASE: Leitura da Realidade	Reuniões internas do GTC	1	Revisão dos dados tabulados em mapa do Registro Territorial da Área Urbana.	Técnica

Municipal agosto de 2006 a fevereiro de 2007		2	Apresentação dos novos integrantes técnicos do GTC, dos trabalhos já realizados e do Roteiro I da 2ª Fase e divisão de tarefas; Apresentação e validação do material elaborado nessa temática para apresentação em audiência pública.	Técnica
		1	Ajustes finais no produto do Roteiro II: Macrozoneamento e Propostas Gerais.	Técnica
		2	Leitura do Roteiro III.	Técnica
	Audiência pública	1	Validação do Produto referente ao Roteiro I: Leitura da Realidade Municipal.	Informação
		1	Validação do Produto referente ao Roteiro II: Macrozonemaneto e Propostas Gerais.	Informação
	Reunião por regiões (área urbana)	4	Levantamento dos problemas relacionados às temáticas urbanas.	Consulta
	Reunião por regiões (área rural)	6	Levantamento dos problemas relacionados às temáticas urbanas.	Consulta

O GTC de Goiatuba pode ser caracterizado, segundo definições discutidas por Habermas, como uma *esfera pública* considerando-o como uma estrutura comunicacional orientada para o entendimento a qual tem haver com o espaço social gerado por essa ação. Como espaço social, as reuniões e audiências realizadas. Os “atores” que integram o grupo surgem do público e participam na reprodução da esfera pública, interessados na defesa de interesses comunitários, preocupados em levantar junto à comunidade os problemas urbanos por ela detectados, apesar de não construir em parceria com essa as definições e diretrizes de soluções desses problemas.

Descarta-se a hipótese de ação estratégica uma vez que o GTC preocupou-se em sistematizar as informações relatadas pela população na fase de diagnóstico, sem excluir opiniões, como foi possível observar no conteúdo do produto da Leitura Comunitária disponibilizada pelo município. Além de inserir na Lei do Plano Diretor propostas de interesse coletivo.

Durante o processo de elaboração do Plano Diretor do município, o GTC em suas ações de mobilização e de envolvimento da população como participantes do processo desenvolveu uma ação comunicativa muito mais orientada para o entendimento do que para a geração de “arenas”, aberturas de espaços que possibilitem o entendimento, os debates e a validação pública.

Nas reuniões de validação preocuparam-se em apresentar os trabalhos realizados pelo GTC de forma a dar o retorno à comunidade sobre as conclusões sintetizadas, com base na tabulação de dados levantados junto à comunidade, do que em oportunizar momentos para a comunidade de esclarecimento das informações e de análise mais detalhada dos produtos elaborados para então obter uma participação mais consciente. Preocupou-se mais em levantar os problemas reais da cidade junto à comunidade do que conscientizá-la sobre o seu papel e incentivá-la a participar das discussões e/ou formular propostas para o Plano.

A validação se dando mediante perguntas e respostas não possibilita a validação consciente da comunidade. Sem a explanação detalhada das informações e orientação da população para análise, não se gera a compreensão e formulação de perguntas, sugestões e/ou validação consciente.

Informar e receber as opiniões da população, segundo Arnstein (1969), são ações possíveis de promoverem a participação plena do cidadão, mas pode configurar-se como uma farsa uma vez que não garante que as preocupações e idéias sejam consideradas nas propostas dos planos.

Para se chegar a uma conclusão mais precisa quanto ao encaminhamento desse tipo de participação, da pseudoparticipação para a participação efetiva, é preciso realizar uma análise das informações contidas nos questionários levantados, nas sínteses relatadas e conclusões realizadas pelo GTC, para então analisar se o conteúdo da Lei do Plano Diretor abordou as preocupações e idéias da população. Pela complexidade de pesquisa a campo programada para esse trabalho não foi possível realizar esse tipo de análise, ficando assim, como sugestão para futuras pesquisas que complementem metodologias e ações possíveis para a implementação da participação popular no planejamento urbano.

Porém, ao analisar a Lei do Plano Diretor torna-se possível observar se essa contém instrumentos de ordenamento territorial de promoção de inclusão social. Segundo Souza (2004), dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que favoreça a inclusão social em cada município e em cada mercado local, temos o zoneamento de uso do solo, instrumentos tributários e de regularização fundiária que favorecem o desenvolvimento de uma política habitacional focada em uma política de subsídio, redistribuição e de integração social.

A Lei do Plano Diretor Participativo Democrático de Goiátuba no Capítulo II *Inclusão Territorial e Habitação* trata sobre os instrumentos de política urbana que

deverão ser inclusos no Plano Municipal de Habitação. O Art. 22 da Seção II *Dos instrumentos da política pública específicos para a política municipal de inclusão territorial e habitação* define quais os instrumentos que deverão ser aplicados para a realização das diretrizes e estratégias da Política Municipal de Habitação, são eles: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; fundo Municipal de Desenvolvimento Local; Zona Especial de Interesse Social – ZEIS; consórcio imobiliário; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; cessão de posse; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; direito de preempção e direito de superfície. No Título IV *Dos Instrumentos da Política Urbana*, o Plano Diretor estabelece os parâmetros de aplicação desses instrumentos.

O Art. 41 do Capítulo II *Do Macrozoneamento e Zoneamento Urbano e Rural do Município de Goiátuba* trata sobre a ordenação e controle do uso do solo traçando alguns quesitos que devem ser evitados que podem favorecer a inclusão social se delimitadas de forma justa, são eles:

I – a utilização inadequada de imóveis urbanos e rurais;

II - a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, especialmente junto aos usos residenciais;

IV – a ociosidade do solo urbano edificável ou utilizável;

VI – a especulação imobiliária. (Lei nº 2.524/ 2008, Prefeitura Municipal de Goiátuba)

A Lei também define macrozonas urbanas que podem favorecer a promoção de justiça social, dentre elas:

- Macrozona prioritária para investimentos públicos, formada por áreas dotadas de grande adensamento populacional, desprovidas de infra-estrutura adequada, ocupadas pela maioria da população de baixa renda, comércio pouco desenvolvido e transporte coletivo insuficiente mediante à demanda;
- Macrozona prioritária para o investimento em mobilidade e Imposto Progressivo, delimitando áreas providas de infra-estrutura e equipamentos urbanos cujo comércio apresenta-se bem desenvolvido e que apresentam um número expressivo de lotes vazios, cerca de 1078. Segundo a Lei, no Art. 79 da Subseção X, “o incentivo à ocupação proporcionará racionalização de gasto com

infra-estrutura em outras áreas que não possuem e estará cumprindo a função social dos loteamentos”. No Título IV *Dos Instrumentos da Política Urbana*, o Plano Diretor estabelece os parâmetros de aplicação desses instrumentos.

- Macrozona Especial de Interesse Social, envolvendo áreas planas próximas à área urbana consolidada, algumas áreas com infra-estrutura, outras sem infraestrutura, mas com topografia plana propícia à elaboração de projetos residenciais. No Capítulo III *Zoneamento Urbano* cria a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS que delimita essas áreas.

O Plano Diretor, na Seção II Do Conselho de Planejamento e Gestão Urbana – CPGU define as finalidades e atribuições que direcionam o Conselho a promover a integração entre a sociedade e o Poder Executivo Municipal para promover uma gestão de co-responsabilidade. Define que o mesmo será consultivo, deliberativo e fiscalizador, composto por 29 membros, sendo 40% representantes do setor público, 60% da sociedade civil e presidido pelo titular do órgão central do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana (Secretário (a) da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sócio Econômico).

Mediante essa análise é possível constatar que o GTC preocupou-se em inserir na Lei do Plano Diretor instrumentos e propostas que favoreçam a promoção de justiça social, provavelmente, objetivo de conquista da maioria da população não só da comunidade goiatubense como de outros municípios. Dessa forma, podemos concluir que a pseudoparticipação alcançada com as ações de mobilização realizadas pelos GTC foi muito mais por falta de experiências sociais, de orientação de possibilidades ou alternativas metodológicas ou mesmo vontade política de ampliar a mobilização, do que de fato imbuídas de ações estratégicas.

A inserção da população nas discussões urbanas, por mais que seja um objeto de luta de anos, configurou-se como ações recentes de implementação após aprovação do Estatuto da Cidade. Sendo assim, a maioria dos executivos e responsáveis pela coordenação de projetos e planos políticos não são capacitados ou têm habilidades, estratégias e métodos, para esse tipo de ação que envolve discernimento, capacidade de desenvolver uma linguagem simples e passível de transmitir o conhecimento e entendimento, e conhecimento de dinâmicas e didáticas apropriadas para despertar o papel e responsabilidade da população nessas ações e instigar a participação efetiva dos cidadãos.

Talvez, outra causa para a não participação efetiva da população, além da ineficácia das ações de mobilização realizadas pelo GTC, foi a ausência de ações de capacitação de pessoas para realizar esse papel de mobilizadores comunitários na metodologia do Programa Cidade *pra* Gente. Sugestão possível de ser incorporada em projetos futuros de capacitação de grupos municipais locais para a elaboração de Planos Diretores Democráticos.

2.3 O processo participativo na elaboração do PDD de Mineiros

O município de Mineiros pertencente à região Sudoeste do Estado (figura 9), situa-se na microrregião Sudoeste de Goiás, a 414 Km da capital do Estado (Portal SEPIN). Possui um território de 8.896 Km² (Prefeitura Municipal de Mineiros), sendo que destes 8.876 Km² são de área rural e 20 Km² de área urbana.



Figura nº 9: Municípios pertencentes à microrregião Sudoeste de Goiás. Dentre eles, a cidade de Mineiros. Fonte: Portal SEPIN.

Conforme levantamento do GTC, o surgimento da cidade se deu no ano de 1873, com a ocupação formando povoados dispersos em fazendas. Segundo eles, foi emancipado em 31 de outubro de 1938, por meio do Decreto-Lei estadual nº 1.233.

Quanto ao aspecto demográfico, no censo 2000 a população do município era de 39.024 habitantes e no ano de 2010 a população era de 51.077 habitantes (Censo 2010). Entre os anos de 2000 a 2010 houve um crescimento populacional significativo. Uma

das causas desse crescimento foi o desenvolvimento de empreendimentos sucroalcooleiros na região.

A área urbana do município é composta por 59 bairros que, no processo de elaboração do Plano Diretor como metodologia de mobilização e participação popular, foram organizadas pelo GTC em 9 regiões que apresentam características físicas, sociais e/ou econômicas semelhantes, como podem ser observadas na planta de regionalização da área urbana na figura 10.

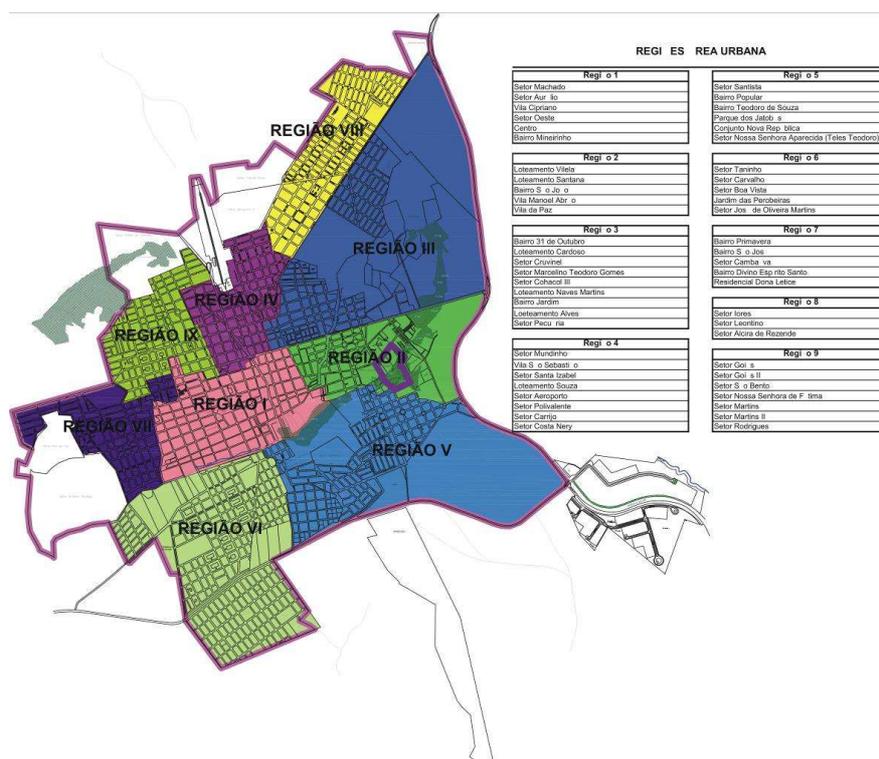


Figura nº 10: Regionalização da área urbana do município de Mineiros. Fonte: Relatório das atividades do GTC. Prefeitura de Mineiros: Mineiros, 2007.

Na área rural do Município, segundo informações disponibilizadas pelo INCRA, existem 2.023 propriedades, que foram organizadas pelo GTC em 05 Regiões. A maioria dessas propriedades é de pequeno porte. Existem ainda 01 assentamento rural e 02 pré-assentamentos em processo de implantação. A atividade produtiva predominante é a pecuária de leite, pecuária de corte, produção de grãos (soja, milho e sorgo), algodão, avicultura e cana-de-açúcar.

A divisão da área rural em regiões foi organizada pelo GTC e validada em reunião pela comunidade da zona rural de Mineiros. O fator determinante dessa divisão foram

as vias de acesso às essas propriedades rurais de forma a facilitar os levantamentos a campo e a realização de reuniões.

Como é possível observar na planta de regionalização da área rural (figura 11) a área foi dividida em cinco regiões denominadas como: Região Nordeste, Região Noroeste, Região Sul, Região Leste e Região Oeste.

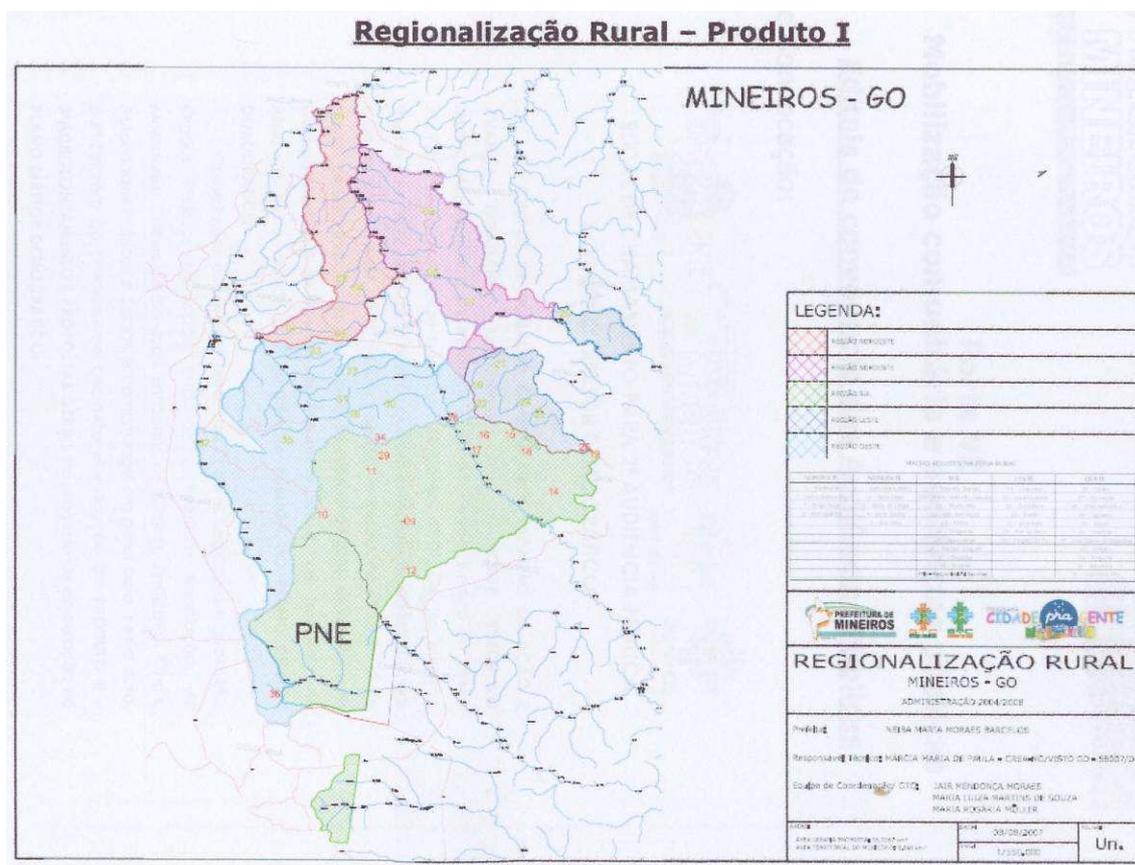


Figura nº 11: Regionalização da área rural do município de Mineiros. Fonte: Relatório das atividades do GTC. Prefeitura de Mineiros: Mineiros, 2007.

A Lei que institui o Plano Diretor Democrático, Lei Complementar nº 031 foi aprovada em 30 de dezembro de 2008. Sua elaboração deu-se entre os meses de agosto de 2005 a dezembro de 2008. Como metodologia de elaboração do Plano Diretor utilizou da metodologia aplicada pelo Programa Cidade *pra* Gente, com a formação do Grupo de Trabalho Comunitário e elaboração de produtos conforme orientações contidas nos Roteiros da 1ª Fase – Leitura Comunitária e da 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal, previstos pela metodologia.

O município de Mineiros por apresentar, segundo dados do Censo 2000, uma população de 39.024 habitantes, teve que instituir dois Grupos de Trabalho Comunitário

que chegaram a nomeá-los como GTC Avança Cidadania e GTC Cidadania em Ação (Relatório de Mobilização elaborado pelo GTC de Mineiros, 2005).

O GTC foi nomeado pelo executivo municipal por meio do Decreto nº 636 de 4 de agosto de 2005. Em 24 de novembro de 2005, devido à ausência de participação de alguns integrantes do GTC, a prefeita municipal editou o Decreto nº 787 que revoga o decreto anterior e nomeia novos integrantes.

Conforme o Decreto nº 787/2005, como representantes do Executivo foram nomeados, incluindo titulares e suplentes: dois representantes da Superintendência de Planejamento do Município, dois da Superintendência do Meio Ambiente e Turismo, dois da Secretaria de Obras e Urbanismo e dois da Secretaria de Educação. Das demais representações quatro pessoas representantes de outras instâncias sociais que não sejam executivos, trabalhavam na época em cargos da prefeitura, são eles: dos representantes dos movimentos sociais organizados, um é funcionário da Secretaria Municipal de Educação; das organizações comunitárias da zona rural um deles trabalha na Secretaria Municipal de Desporto e Lazer; dos representantes dos Conselhos Municipais, uma trabalha na Secretaria Municipal de Saúde e outra na de Promoção Social.

As representações que não se envolveram nesse processo foram: um suplente do legislativo e um suplente dos estudantes secundaristas. Esses e mais alguns integrantes que participaram pouco do processo foram substituídos na 2ª Fase do Programa, por meio do Decreto nº 410 de 24 de julho de 2006. Houve a substituição de 10 integrantes por representações da mesma instância. Os demais integrantes participaram ativamente das ações de mobilização.

Além da participação efetiva dos Grupos de Trabalho Comunitário nas ações de mobilização da população no processo de elaboração do PDD, o que também contribuiu para o alcance da participação da comunidade local nas reuniões e audiências foi o envolvimento por parte do GTC dos Presidentes de Associações de Bairro. O GTC coordenou os eventos de solenidade de Posse de Diretorias de Associação de Moradores, somando parceiros ao processo e, na 1ª Fase – Leitura Comunitária, chegou a realizar uma reunião com essas representações para informá-los do processo que realizavam e sobre a importância de sua participação junto ao GTC nas ações de mobilização.

Segundo a metodologia do Programa Cidade *pra* Gente, a 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal engloba decisões técnicas que tornou necessário nomear profissionais técnicos para comporem a equipe do GTC. Mediante esse fato, a Prefeita

Municipal nomeou três pessoas da administração pública municipal para comporem a equipe do GTC: um bacharel em Direito, uma administradora de empresas e um engenheiro civil. A administradora de empresa já fazia parte do GTC desde o início dos trabalhos, ainda na Fase de elaboração da Leitura Comunitária. Os demais técnicos participaram apenas na 2ª Fase do Programa.

Não foi incorporado à equipe nenhum profissional da área de arquitetura para coordenar a elaboração multidisciplinar do Plano Diretor Democrático de Mineiros. A equipe de arquitetos da Secretaria de Estado das Cidades que foi o responsável técnico pelo Plano Diretor Democrático do Município.

Além da dificuldade de verbas municipais para investimento na elaboração de planos e consequente contratação de técnicos, outro fato que implica na não contratação de técnicos da área de arquitetura e urbanismo por grande parte de prefeituras é a escassez de profissionais interessados e capacitados para essa atividade.

Para a mudança dessa realidade é necessário ainda promover modificação de grades curriculares dos cursos de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo, de forma a contemplar mais disciplinas voltadas à área de planejamento urbano participativo; implementar cursos de extensão de capacitação de técnicos para atuação na área de planejamento urbano participativo; além do empenho do Conselho profissional, agora aprovado o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, para auxiliar na capacitação e lutar pelos direitos desses profissionais na atuação em Planos Diretores.

Apesar de não terem contratado profissionais técnicos com experiência na elaboração de Planos Diretores Municipais, os técnicos da prefeitura envolvidos estudaram Planos Diretores já elaborados e se empenharam na implementação de um processo participativo de elaboração do Plano Diretor condizente com a realidade municipal.

As atividades de mobilização realizadas pelo GTC no processo de elaboração do PDD de Mineiros ocorreram por Fases e por Temáticas, conforme metodologia do Programa Cidade *pra* Gente, que serão aqui analisadas. Como Anexo II consta o quadro síntese dos tipos de mobilização por etapas da Metodologia aplicada pelo GTC no município de Mineiros.

No dia 07 de outubro de 2005 o GTC realizou um grande evento quando mobilizou funcionários públicos e lideranças da sociedade com o objetivo de lançar os trabalhos a realizar para a elaboração do Plano Diretor Democrático de Mineiros, explanar sobre o Programa Cidade *pra* Gente, sobre o que é o Plano Diretor

Democrático e a importância desse instrumento, conscientizar os participantes sobre o papel do Grupo de Trabalho Comunitário, o papel da comunidade nesse processo e seu compromisso para com o município.

Esse evento de lançamento foi importante como tentativa de reversão da falta de credibilidade da população nas ações públicas. O GTC demonstrou à sociedade a vontade de implementar uma gestão democrática onde torna público os trabalhos a realizar e em parceria constrói o produto, ao contrário da democracia representativa onde, quando há eventos aberto ao cidadão comum, geralmente é para apresentar propostas já discutidas e validadas por grupos estratégicos, apenas como cumprimento de “protocolos”. Além de evitar equívocos da sociedade quanto ao processo, facilitou a abordagem do GTC à população, já consciente do processo, para seu envolvimento.

Quanto às formas de mobilização da população para levantamento dos dados constantes na Temática I – Histórico do Município, nos documentos disponibilizados pelo GTC e pela Secretaria de Estado das Cidades, não foi possível identificar se houve questionamento junto aos informantes-chaves, a quantidade e o perfil dos entrevistados.

Já na Temática II – Aspectos físicos e funcionais do município, o GTC realizou sete reuniões na área urbana e uma na área rural. Na área urbana não realizaram reuniões nas regiões denominadas IV e VII. Uma é composta por sete bairros e outra por seis que, conforme a descrição da caracterização a princípio não apresenta problemas agravantes, mas que mesmo assim não justifica a ausência da realização de reuniões, excluindo assim, os moradores locais desses bairros do processo.

Quanto à reunião na área rural, Mineiros apresenta uma área extensa com 2.023 propriedades, um assentamento rural e dois pré-assentamentos e realizaram apenas uma reunião no Sindicato Rural, contando com a participação de 15 pessoas e dessas, 60% eram integrantes do GTC, 27% representantes de Associações Rurais e 13% da comunidade local.

Fizeram uma mobilização e deram maiores chances de participação à população moradora na área urbana do que na área rural. Seria necessário realizar mais reuniões na área rural uma vez que essas regiões apresentam dificuldades para o deslocamento dos moradores, sendo eles: ausência ou carência de transporte público, problemas físicos e estruturais nas estradas de acesso e grandes distâncias entre propriedades e/ou equipamentos de atendimento público propícios para a realização das reuniões. Dessa forma ficou a desejar o empenho do GTC no envolvimento, nesse processo, da comunidade local das regiões rurais.

Ao analisar a representação do público envolvido nessa reunião, o GTC apesar de realizar apenas uma reunião encontrou como alternativa mobilizar representantes da sociedade civil organizada (Associações rurais) para participar enquanto defensores de interesses coletivos, isso justifica pela presença de 27% dos participantes de representações desse segmento. Porém, ainda não justifica a não preocupação em envolver a sociedade civil não organizada, uma vez que esses grupos ao lutar por propostas coletivas podem não assimilar sugestões já em conflitos entre cidadãos desde o início.

Nessas reuniões, para elaboração do Produto referente à Temática II, realizaram a leitura do roteiro e dividiu as pessoas presentes em dois grupos, quando foi solicitado que lessem o material pensando na realidade de sua região e respondessem o questionário proposto sob a supervisão dos membros do GTC. Essas repostas foram tabuladas e sintetizadas pelo GTC.

Para convocação da comunidade a participar desses encontros, o GTC utilizou dos seguintes meios: telemarketing, mala direta, convites impressos, panfletos, propaganda volante, home page do município, inserções na rádio local e visitas pessoais.

Como ações de mobilização para a realização do produto referente à Temática III – Serviço de Atendimento Público e Controle Social, o GTC realizou seis reuniões com representantes de segmentos desses serviços para levantar informações referentes ao seu funcionamento. Nessas reuniões apresentaram slides auto-explicativos sobre o que é o GTC e o PDD, sanando as dúvidas; dividiram os presentes em grupos para responderem um questionário contendo perguntas que auxiliassem o GTC a diagnosticar onde seria necessário aplicar o investimento público. Após as reuniões as respostas foram tabuladas e sintetizadas pelo GTC.

Nessa etapa, como a metodologia aplicada pelo GTC de Goiatuba, a metodologia participativa adotada pelo GTC de Mineiros de mobilização dos segmentos responsáveis pelos serviços de atendimento público, não complementou o diagnóstico com as opiniões de usuários desses serviços. De um total de 210 participantes nessas reuniões, apenas 7,15% eram representantes da sociedade civil organizada (representantes de associações de bairro e associações rurais) e pessoas da comunidade local que mediante o assunto e segmentos convidados a participaram, responderiam como usuários dos serviços de atendimento público de forma a apresentar as reais necessidades da comunidade.

No levantamento das Potencialidades para o Desenvolvimento Sustentável do Município (Temática IV), o GTC realizou visitas in loco nas áreas rurais e urbanas para levantamento de serviços existentes e possíveis potencialidades para o desenvolvimento econômico do município. Em seguida, separaram esses temas como possíveis potencialidades e definiu responsáveis pela mobilização dos segmentos referentes a cada tema.

Nessa etapa realizaram duas reuniões, uma com representantes dos segmentos da Indústria, Comércio, Serviços, Construção Civil, Mineração, Turismo e Artesanato, e outra com representantes dos segmentos da Agricultura e Pecuária. Além das reuniões para diagnóstico, utilizaram da metodologia de aplicação de questionário, por meio de abordagem pessoal, para os seguintes seguimentos: legislativo, diretores do Hospital Municipal, diretores e secretários a nível municipal e estadual, Dallas Hotel, Suleima, Agrogene, Com vida corretora de seguros, estudantes secundaristas, APM, Diretora da Apae, diretora do Ágape, técnicos da Agência Rural e alguns produtores, técnicos da COMIVA.

A análise desses questionários foi realizada por cinco integrantes do GTC, envolvendo representantes dos alunos secundaristas, da superintendência de planejamento, da Secretaria de Educação e do Conselho Ambiental, e a síntese, por todos os integrantes dos GTCs.

Não realizaram reuniões regionais ou audiência pública para validação do produto da Leitura Comunitária. Dessa forma a comunidade em geral não pode opinar nas temáticas relacionadas aos serviços de atendimento público, conselhos municipais e potencialidades do município, informações essas que foram discutidas entre representantes do GTC e de segmentos específicos atuantes nesses serviços, conforme análise da metodologia de mobilização nas etapas de desenvolvimento das Temáticas III e IV. A comunidade local, não integrante de grupos representantes desses segmentos, teve conhecimento do conteúdo por meio das ações de mobilização do GTC realizadas no mês de janeiro de 2006.

Após as conclusões da elaboração da Leitura Comunitária em dezembro de 2005, Produto referente à 1ª Fase do Programa, o GTC dedicou o mês de janeiro de 2006 para divulgar as ações realizadas pelo GTC, para conscientizar a população sobre a importância de sua participação no processo e para divulgar os resultados da Leitura Comunitária, por meio da realização da Gincana Interbairros Cidade *pra* Gente e da participação do grupo em eventos públicos e privados.

A Gincana Interbairros Cidade *pra* Gente foi um projeto idealizado pelo GTC com a finalidade de “despertar o espírito da participação e a mobilização comunitária da população mineirense”, de forma a levar informações sobre o PDD e conscientizar os moradores da importância da participação nas definições de propostas desse plano e em outras ações tomadas pelo Poder Público Municipal. Foram realizados jogos e brincadeiras numa competição entre os bairros escritos para o evento e inserido mecanismos de informação sobre os trabalhos de elaboração do PDD (Relatório de mobilização comunitária elaborado pelo GTC, 2006).

Nessa fase o GTC foi convidado a dar esclarecimento sobre os trabalhos de elaboração do PDD em algumas instituições como: Rotary Club, Faculdade UNOPAR, SENAC e Associações de Moradores, além de participar em eventos como Solenidade de Inauguração da Ponte na Região da Corredeira e dos Conselhos de Saúde e de Turismo, quando teve a oportunidade de apresentar os integrantes do GTC, falar sobre o PDD, quais os objetivos dos trabalhos realizados e os resultados da Leitura Comunitária.

Segundo o Relatório de Mobilização realizado pelo GTC, apresentaram como dificuldades na 1ª Fase a mobilização da comunidade, apesar de utilizarem diversos meios de comunicação, tais como panfletos, carro de som, rádio, mala direta, telefone e lideranças do bairro. Atribuíram a questão ao afastamento de alguns integrantes do GTC, ao tempo reduzido entre as oficinas e prazo para realização dos trabalhos, à falta de equipamentos e recursos financeiros e ao acúmulo e sobreposição de funções pela maior parte dos integrantes.

Porém, ainda na avaliação do GTC, apesar das dificuldades e decepções em torno da mobilização, avaliaram que conseguiram atingir o objetivo, uma vez que por várias vezes os locais de eventos ficaram lotados contando com a presença de pessoas que realmente demonstraram interesse em contribuir com o processo. Avaliaram também que, o que contribuiu para alcançar o sucesso que tiveram foi o apoio dado pela prefeita Neiba Maria Moraes Barcelos, onde acompanhou e disponibilizou os materiais e recursos possíveis para realização dos trabalhos pelo GTC.

Na 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal, para o levantamento dos dados orientados pelo Roteiro I – Leitura da Realidade Municipal, o GTC realizou uma reunião com órgãos setoriais para levantamento dos aspectos físicos e funcionais relacionados aos departamentos públicos municipais e estaduais; 8 reuniões com a comunidade local por regiões (7 na área urbana e 1 na área rural) para validar a Leitura

da Realidade Municipal referente à cada regionalização; e uma audiência pública para discussão e validação do Produto I: Leitura da Realidade Municipal do processo de elaboração do Plano Diretor Democrático .

Nas reuniões regionais o GTC preocupou-se em continuar a repassar informações para maiores esclarecimentos a respeito do que é o Plano Diretor e sobre a importância do envolvimento da população. Realizaram apresentação teatral pelos palhaços “Fumaça e Feiurinha” explicando de uma forma mais descontraída o conjunto de Leis utilizadas na elaboração do PDD.

Pode-se dizer que nessas reuniões houve uma relação de parceria entre o GTC e a comunidade local na validação dos problemas e sugestões apontadas para cada região. O GTC utilizou do conhecimento técnico dos profissionais incorporados ao GTC na 2ª Fase, para a revisão do diagnóstico registrado na Leitura Comunitária e para a definição de prioridades e soluções técnicas adequadas aos problemas levantados. Com o relatório técnico em mãos, apresentou aos participantes os resultados e por meio de formação de grupos e distribuição de quadros contendo o levantamento dos problemas e sugestões apontados para a região, cada grupo procedeu com as devidas análises, correções e complementação de sugestões.

Como na 1ª Fase o GTC não realizou uma audiência pública para validação da Leitura Comunitária, nessas reuniões regionais formou-se comissões por região para a validação do documento e dos demais produtos a serem elaborados. Essas comissões ficaram responsáveis também pelo acompanhamento do processo de tramitação da lei do Plano Diretor para aprovação.

Na audiência pública de validação do Produto I – Leitura da Realidade Municipal, também se formou grupos para validação dos dados apresentados. Foi uma reunião participativa, onde contou com a presença de 176 pessoas. Dessas, 67% eram da comunidade local, 4% representantes da sociedade civil organizada, 13% representantes do GTC, 9% do legislativo, 5% servidor público municipal, 1% representantes de instituições acadêmicas e 1% de Conselho Municipal.

Do total de 176 participantes, 94 já tinham presenciado outras reuniões anteriores e, desses, 52% eram da comunidade local, 22% do GTC, 11% funcionário público municipal, 10% representantes do legislativo, 4% de sociedade civil organizada (representantes de associações de bairros e do sindicato dos trabalhadores rurais) e 1% de instituições acadêmicas. A metodologia de formação de grupos para sugestões e validação do produto e a quantidade de pessoas presentes que também participaram em

outras reuniões, com conhecimento dos assuntos discutidos, justifica a qualificação da reunião como participativa. O comparecimento de boa parte da comunidade local que participaram de outras reuniões se deu ao fato do GTC ao final de cada reunião regional estender o convite a todos para essa audiência pública que já estava com data e local definidos.

Para a elaboração do Produto II – Macrozoneamento e Propostas Gerais, o GTC realizou 4 reuniões no auditório da Câmara Municipal, para explanação do trabalho realizado e do Produto elaborado: uma com a comunidade local e segmentos da Educação, Assistência Social, Saúde e Conselhos Municipais envolvidos; outra com a comunidade local e segmentos do Poder Judiciário, AMPEC, OAB e Entidades Classistas; uma terceira com a comunidade local e segmentos das Igrejas, Associação de Bairros e Lideranças, Segurança Pública e Polícia Comunitária; e por último com a comunidade local e segmentos da Cooperativa, APGM, Sindicatos e Entidades. Nessas reuniões utilizou como metodologia a formação de grupos para que a população presente pudesse analisar melhor e fazer sugestões às propostas apresentadas.

Com os moradores da área rural a metodologia de reunião para discussão desse produto foi a mesma aplicada para os moradores da área urbana, porém, o GTC aproveitou o espaço cedido pelo organizadores do evento do Encontro Regional de Turismo no Meio Rural. Contou com a presença de 68 pessoas, dessas 54% representavam as instituições acadêmicas, 21% a comunidade local, 7% segmentos comerciais, 6% servidor público municipal, 4% GTC, 4% funcionários da Agência Rural e 3% sociedade civil organizada (representantes de associações de bairros e associações rurais).

Para essa etapa onde as informações trabalhadas são mais técnicas, a presença da maioria de representantes de instituições acadêmicas possibilita um debate qualificado para as definições de propostas no Plano. Porém, não substitui a participação da comunidade local que não tem o conhecimento técnico, mas que precisam participar desses espaços para compreenderem o processo e o porquê das definições técnicas tomadas nas propostas do Plano para então, exercer o seu papel de fiscalizador e de cidadão na implementação da Lei, além de expor suas ideias como contribuição.

Além dessas reuniões foi implementado um Programa pelo GTC denominado como Programa "Ação e Cidadania em seu Bairro", onde montaram um stand, deixando expostos os mapas e quadros sínteses dos trabalhos do Produto II e realizaram palestras para o público presente. Dessa forma permitiram que a população tivesse acesso mais

detalhados às informações produzidas nessa etapa e maiores esclarecimentos das definições técnicas tomadas.

Ao final desse processo realizaram uma audiência pública para discussão e validação do Produto II: Macrozoneamento e Propostas Gerais para o PDD. Após a explanação, além da abertura para fala dos presentes, foi distribuída ao público uma enquête pedindo sua opinião em relação às propostas apresentadas para validação. O resultado foi, de 101 presentes, 97 validaram a favor, 3 em desfavor e 1 em branco.

Imbuídos dessas propostas bastante discutidas junto à comunidade o GTC junto com o suporte técnico dado pelo bacharel em Direito incorporado à equipe, elaboraram o Projeto de Lei e realizaram uma audiência pública para validação. A audiência iniciou-se às 8h e foi encerrada às 17h. O GTC organizou um almoço no local para todos os presentes como forma de evitar que a platéia se esvaziasse. Durante a audiência programaram palestras enfatizando a importância da comunidade perante projetos e planejamentos públicos, apresentaram a proposta do perímetro urbano, das diretrizes do Projeto de Lei, das macrozonas e dos instrumentos urbanísticos que foram bastante questionados e discutidos, conforme informações registradas em ata.

Essa audiência contou com a presença de 214 pessoas, desses 65% era a comunidade local, 13,6% servidor público municipal, 4,2% sociedade civil organizada (representante de associação de bairros, APMG e do Sindicato Rural), 3,7% instituições acadêmicas (UEG, FIMES e UCG), 0,9% do legislativo, 0,9% de representantes comerciais (OREADES e COMIVA), 0,9% executivo, 0,5% judiciário, 0,5% servidor público estadual.

Do total de 214 presentes, 74 pessoas já haviam participado em outras reuniões, sendo 29 servidores público municipal, 17 integrantes do GTC, 9 representantes da sociedade civil organizada (APGM, Associação rural, movimento popular, sindicato rural), 7 entidades acadêmicas (FIMES, UEG e UCG), 5 da comunidade local, 1 representante do legislativo, 1 de empresa comercial e 1 servidor público estadual da Secretaria de Estado das Cidades.

Diferente dos resultados apresentados nas audiências de validação de produtos anteriores, quanto à presença de pessoas que participaram de outras reuniões, pouco foi a participação de cidadãos comuns sem representação de classe, predominando a presença de servidores público municipal e de integrantes do GTC que em sua maioria também são funcionários público municipal.

O processo de elaboração do Produto da Leitura da Realidade Municipal e as mobilizações para tanto ocorreu entre os meses de agosto a dezembro de 2006 e a audiência de validação do projeto de Lei ocorreu somente em fevereiro de 2008. Teve-se um grande espaço de tempo que pode ter ocasionado falta de credibilidade à população quanto à conclusão dos trabalhos realizados, resultando na participação de apenas 5 pessoas da comunidade local não integrante da sociedade civil organizada, que participaram de outras reuniões realizadas pelo GTC.

Porém, apesar desse resultado, o planejamento da mobilização comunitária realizada pelo GTC para o levantamento de informações necessárias à elaboração da Leitura Comunitária (1ª Fase) e da Realidade Municipal (2ª Fase), antes do início das atividades a campo, com a definição das reuniões, datas e locais e divulgação dessas nos eventos realizados, contribui muito com o resultado da qualidade de participação da comunidade nas audiências de validação dos Produtos elaborados durante a implementação da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente no município de Mineiros. Dessa forma, os participantes tiveram o conhecimento de todo o processo e puderam se programar para a participação nessas reuniões, principalmente nas audiências de validação para garantir que as propostas contempladas sejam do interesse da maioria.

Quanto aos grupos participantes, no total de 39 reuniões/ audiências realizadas pelo GTC com a comunidade local e segmentos diversos, durante o processo de elaboração do plano Diretor Municipal, estiveram presentes pessoas que faziam parte dos seguintes segmentos: Grupo de Trabalho Comunitário, executivo, legislativo, judiciário, servidor público municipal, servidor público estadual, servidor público federal, empresários, instituições acadêmicas, sociedade civil organizada e comunidade local não integrantes de sociedade civil organizada.

Na 1ª Fase – Leitura Comunitária, o GTC realizou 21 reuniões junto à comunidade cujas presenças registradas em atas totalizaram 745 assinaturas²⁰. Na 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal realizou 18 reuniões junto à comunidade totalizando 1.125 assinaturas. Do total de 1.870 presenças em 39 reuniões realizadas, 41,9% eram de pessoas da comunidade local; 18,5% de representantes do GTC; 17,5% de servidor público municipal; 6,3% representantes da sociedade civil organizada, entre eles representantes de Associação de Bairro, de Associação Rural, Associação

²⁰ Não podem ser computadas como total de pessoas uma vez que em algumas reuniões houveram repetições de participação.

Comercial, Associação dos Artesãos; 6% de instituições acadêmicas (FIMES, UCG, UEG e CESUN); 4,4% representantes comerciais; 3% do legislativo; 1,5% do executivo; 0,6% servidor público estadual; 0,1% servidor público federal e 0,3% do judiciário (figura nº 12).

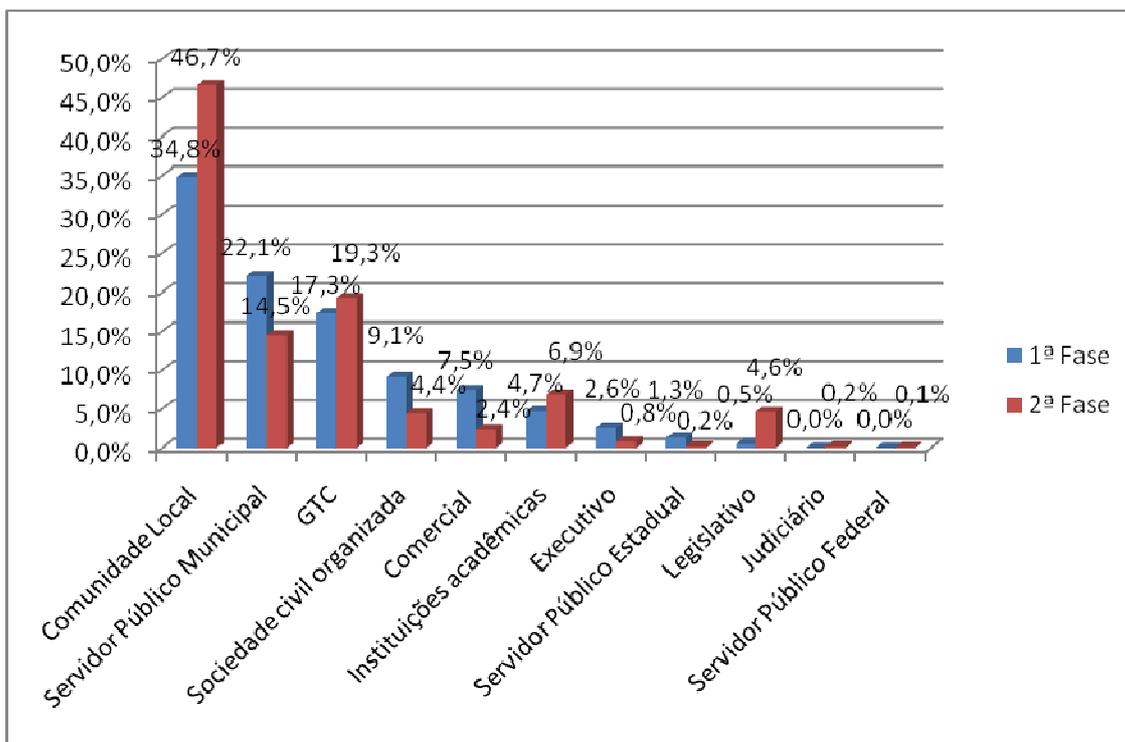


Figura nº 12: Gráfico comparativo de porcentagem da representação dos segmentos por fase do Programa Cidade *pra* Gente. Fonte: Elaborado pela autora.

No gráfico comparativo da porcentagem das representações é possível verificar que na 2ª Fase houve um acréscimo no percentual de participação da comunidade local, do GTC, das instituições acadêmicas e de representantes do legislativo. O acréscimo de participações representando as entidades acadêmicas e o legislativo foram resultados de estratégias de mobilização tomadas pelo GTC visando questões técnicas e políticas.

Técnicas firmando Protocolos de Intenções de Cooperação Técnica entre o Município de Mineiros e a Fundação Integrada de Ensino Superior de Mineiros – FIMES e a Universidade Estadual de Goiás - UEG para a criação e implementação do Plano Diretor Democrático. E políticas convidando representantes do legislativo para acompanharem o processo de definição das propostas do Projeto de Lei para que não sejam aprovadas emendas ou retirados artigos fundamentais ao desenvolvimento social

do município durante o processo de tramitação da Lei para aprovação na Câmara Municipal.

Quanto ao crescimento da participação da comunidade local ocorreu devido ao intenso processo de mobilização realizado pelo GTC por meio de reuniões regionais e implementação do Programa "Ação e Cidadania em seu Bairro" que facilitou o acesso da população aos trabalhos realizados, o esclarecimento de dúvidas e para contribuição com sugestões ao Plano.

Além disso, os integrantes do GTC realizaram reuniões ordinárias para elaboração de planos de trabalho e de mobilização, e reavaliação das ações realizadas, modificando e encontrando alternativas para o alcance de uma participação efetiva da população nesse processo.

A seguir quadros nº 7 e nº 8 contendo a quantidade de pessoas por representações dos segmentos nas reuniões realizadas pelo GTC por fases do Programa.

Quadro nº 7: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas na 1ª Fase: Leitura Comunitária da Realidade Municipal (21 reuniões).

SEGMENTO REPRESENTATIVO	QTD. DE PESSOAS	PERCENTUAL
Comunidade Local	259	34,8%
Executivo	19	2,6%
GTC	129	17,3%
Comercial (Banco do Povo, pequeno empresário, autônomo, COMIVA, EMBRAPA, SENAC)	56	7,5%
Legislativo	4	0,5%
Judiciário	0	0,0%
Servidor Público Municipal	165	22,1%
Servidor Público Estadual	10	1,3%
Servidor Público Federal	0	0,0%
Sociedade civil organizada (Representantes de Igreja e de Associação de Bairro, Associação Rural, Movimento Popular, APM, Associação dos Artesãos, Associação Comercial)	68	9,1%
Instituições acadêmicas (FIMES e UEG)	35	4,7%
TOTAL	745	100,0%

Quadro nº 8: Síntese das representações presentes nas reuniões realizadas 2ª Fase: Leitura Técnica da Realidade Municipal (18 reuniões).

SEGMENTO REPRESENTATIVO	QTD. DE PESSOAS	PERCENTUAL
Comunidade Local	525	46,7%
Executivo	9	0,8%
GTC	217	19,3%
Comercial (CDL, pequena empresa, Credimin, CELG, Correios, OREADES, COMIVA, Hotel, SENAC)	27	2,4%
Legislativo	52	4,6%
Judiciário	2	0,2%
Servidor Público Municipal	163	14,5%
Servidor Público Estadual (Secretaria de Estado das Cidades)	2	0,2%
Servidor Público Federal (Ministério do Trabalho)	1	0,1%
Sociedade civil organizada (Representantes de Igreja e de Associação de Bairro, Associação Rural, Movimento Popular, APGM, Associação dos Artesãos, Associação Comercial, APAE)	49	4,4%
Instituições acadêmicas (FIMES, UCG, CESUN e UEG)	78	6,9%
TOTAL	1125	100,0%

Quanto à qualificação da participação da comunidade nesses eventos houve uma pseudoparticipação na 1ª Fase – Leitura Comunitária e participação efetiva na 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal.

Na 1ª Fase – Leitura Comunitária, na maioria das reuniões realizadas a população presente recebeu informações pelo GTC relacionadas ao PDD e à importância de suas participações e foi consultada com o objetivo de elaborar o diagnóstico da realidade municipal. Das 21 reuniões realizadas, 20 foram para repassar informações e/ou coletar opiniões da população para compor o diagnóstico da realidade municipal e a Gincana Interbairros Cidade *pra* Gente onde foi possível, em parceria com a comunidade, incentivar o surgimento de lideranças no bairro e promover qualificação de algumas áreas públicas, como premiação da equipe de bairro vencedora.

Na 2ª Fase – Leitura da Realidade Municipal, das 18 reuniões realizadas apenas uma foi com o propósito de repasse de informações e consultar aos presentes, as demais teve uma participação efetiva, cuja metodologia possibilitou a relação de parceria entre o GTC e os participantes na construção das propostas. A divisão dos presentes em grupo para trabalhar as propostas sintetizadas pelo GTC a partir do diagnóstico realizado na 1ª Fase permitiu uma análise mais detalhada dos participantes desses materiais, oportunizando aos mesmos a manifestação de sugestões e validação consciente dos produtos. O quadro nº 9 contém o tipo de evento por fases do processo de elaboração do

plano Diretor, a quantidade realizada, os objetivos e o grau de abertura para com a participação popular nesses eventos.

Quadro nº 9: Qualificação do grau de abertura para com a participação popular nos eventos de mobilização por fases do processo de elaboração do PDD de Mineiros.

	TIPO DE EVENTO	QUANT.	OBJETIVO	ABERTURA PARA COM A PARTICIPAÇÃO	
1ª FASE: Leitura Comunitária agosto de 2005 a fevereiro de 2006	Evento de Lançamento dos Trabalhos do PDD	1	Explanação sobre o PDD, os trabalhos a realizar e apresentação do GTC.	Informação	
	Reuniões internas ordinárias dos GTCs	14	Elaboração de Plano de Trabalho e reavaliação dos trabalhos realizados.	Técnica	
	Reunião por regiões (área urbana)	7	Diagnóstico: levantamento físico e funcional.	Informação e Consulta	
	Reunião por regiões (área rural)	1	Diagnóstico: levantamento físico e funcional.	Informação e Consulta	
	Reuniões externas com a comunidade		6	Diagnóstico: serviços de atendimento ao público e dos Conselhos Municipais.	Informação e Consulta
			2	Diagnóstico: desenvolvimento econômico e potencialidades do município.	Informação e Consulta
			1	Divulgação da I Gincana Interbairros com o objetivo de disseminar os trabalhos do GTC na elaboração do PDD.	Parceria
			1	Evento de Solenidade de Inauguração da Ponte na Região da Corredeira onde o GTC aproveitou para apresentar os integrantes do GTC e repassar informações sobre o PDD, sua elaboração e a Leitura Comunitária.	Informação
			1	Reunião do Conselho de Saúde e de Turismo onde o GTC aproveitou para apresentar os integrantes do GTC e repassar informações sobre o PDD, sua elaboração e a Leitura Comunitária.	Informação
		Reuniões com Presidentes de Bairro	1	Reunião informativa sobre o GTC e suas ações em prol dos trabalhos do PDD.	Informação

2ª FASE: Leitura da Realidade Municipal agosto de 2006 a fevereiro de 2008	Reuniões internas ordinárias dos GTCs	1	Tratar do Parcelamento e Uso do Solo da Cidade e limites urbanos com a Secretaria de Obras/ Engenharia, Prefeitura Municipal e Procuradoria Geral do Município.	Técnica
	Reunião por regiões (área urbana)	7	Apresentação e discussão do Produto I - Leitura da Realidade Municipal.	Parceria
	Reunião por regiões (área rural)	1	Apresentação e discussão do Produto I - Leitura da Realidade Municipal.	Parceria
	Reunião do GTC com órgãos setoriais	1	Apresentação do calendário das reuniões setoriais, da audiência pública e preenchimento do Quadro 2 conforme orientações do Roteiro I.	Informação e Consulta
	Reuniões com Associações de Moradores	1	Formação de comissões representativas para validação da leitura comunitária e demais produtos do PDD.	Parceria
	Reuniões externas com a comunidade	4	Apresentação e discussão do Produto II - Macrozoneamento e Propostas Gerais.	Parceria
	Reuniões externas com a comunidade	1	Apresentação e discussão do Produto II - Macrozoneamento e Propostas Gerais.	Parceria
	Audiência Pública	1	Validação do Produto I: Leitura da Realidade Municipal.	Parceria
	Audiência Pública	1	Validação do Produto II: Macrozoneamento e Propostas Gerais para o PDD.	Parceria
	Audiência Pública	1	Apresentação, discussão e validação da proposta de legislação do Plano Diretor Democrático de Mineiros.	Parceria

O GTC criou espaços sociais para discussão da elaboração do Plano Diretor Democrático de Mineiros, utilizou de métodos que oportunizaram aos presentes uma participação efetiva. Quanto ao conteúdo das sugestões de contribuição dos participantes nessas reuniões para verificar se foram abordadas pelo Plano, as informações constantes em ata não permitiram essa análise. Porém ao analisar a Lei do Plano Diretor é possível verificar se constam propostas e instrumentos da política urbana que favoreçam a promoção de justiça social, favorável e provavelmente almejada pela comunidade local de Mineiros.

Na Lei do Plano Diretor de Mineiros, o Capítulo II “Do Macrozonamento”, do Título IV “Do Ordenamento do Território” define as macrozonas, suas estratégias de desenvolvimento, regulamentando suas ocupações. Entre elas, na Sub-seção V desse capítulo, consta a Macrozona de Especial Interesse Social composta por áreas já parceladas, pouco ocupadas, parcialmente dotadas de infra-estrutura e por glebas urbanas não parceladas onde a administração pública pretende investir em habitação de interesse social. Essa macrozona é delimitada pelo Plano como Zona de Especial Interesse Social, já estabelecendo o índice de aproveitamento, de ocupação máxima e de área mínima permeável.

Os Capítulos III e IV do Título V “Dos Instrumentos da Política Urbana” abordam sobre os instrumentos voltados à promoção de qualidade de vida e justiça social, com suas respectivas regulamentações e áreas de aplicação. São eles:

- Dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: parcelamento, edificação ou utilização compulsório, com o objetivo de combater a especulação imobiliária e o processo de periferização urbana; IPTU progressivo no tempo, objetivando o “cumprimento da função social e da propriedade por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde o plano considerar prioritárias” (Inciso I, Art. 135); operações urbanas consorciadas, com sua aplicação em “projetos de melhoria em infra-estrutura, incentivo ao potencial turístico de Mineiros e na produção de moradia popular” (Art. 150, Seção V); direito de preempção com sua aplicação em áreas de regularização fundiária, áreas de interesse do município para execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, implementação de equipamentos urbanos e comunitários e criação de espaços públicos de área verde e lazer, cujo objetivo volta-se à promoção da qualidade de vida e de justiça social; e direito de superfície objetivando a regularização fundiária e o ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- Dos instrumentos de regularização fundiária: usucapião especial de imóvel urbano; concessão de uso especial para fins de moradia; concessão de direito real de uso; e zonas especiais de interesse social, cujos objetivos estão em “permitir a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado legal de terras, possibilitar a extensão dos serviços e da infra-estrutura urbana nas regiões não atendidas e garantir a melhoria da

qualidade de vida e equidade social entre as ocupações urbanas” (Incisos de I a III, Art. 181).

O Capítulo I do Título VI “Do Planejamento e Gestão Municipal”, aborda sobre o sistema de Planejamento e de Gestão Municipal, apresentando entre os objetivos “garantir a participação da sociedade no debate das questões relevantes da gestão municipal” (Inciso II, Art. 184), para tanto define a composição desse sistema pelo Conselho da Cidade do Município, órgão de pesquisa, planejamento e assembleias de gestão territorial.

A Seção I desse mesmo capítulo normatiza a criação e funcionamento do Conselho Municipal da Cidade – CONCIDADES, definindo no art. 190, sua composição por: 8 representantes dos gestores administrativos públicos e legislativos; 4 representantes dos movimentos sociais populares; 2 membros dos trabalhadores por suas entidades sindicais; 2 representantes dos empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; 2 representantes das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas e de conselhos profissionais; e 2 representantes das ONG’s com atuações na área.

E o Capítulo III do Título VI, regulamenta a aplicação dos instrumentos de democratização da gestão municipal cujo objetivo é a promoção da gestão municipal descentralizada e participativa. Sendo eles: debates públicos, com a realização de sessões periódicas abordando temas relevantes de interesse público; audiências públicas, realizadas no processo de implementação de empreendimentos ou atividades de significativo impacto urbanístico, ambiental e social, com disponibilização dos documentos para análise com antecedência mínima de 15 dias antes da audiência; conferências públicas que terão como objetivo a “mobilização do poder público municipal e da sociedade civil na elaboração e avaliação das políticas públicas, em que serão discutidas as metas e prioridades para o município” (Art. 225, Seção III).

Mediante essa análise é possível constatar que a parceria realizada entre o município, por meio do GTC, e a comunidade na elaboração do Plano Diretor de Mineiros resultou na aprovação de uma Lei contendo instrumentos e propostas que favoreçam o desenvolvimento social com o objetivo de promoção da qualidade de vida e de justiça social e que atendem a interesses coletivos. Dessa forma, podemos confirmar a qualificação da participação popular no processo de elaboração do plano como participação efetiva, já constatada por meio da análise da metodologia de mobilização e da representação dos grupos participantes.

CAPÍTULO 3: ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR – GOIATUBA E MINEIROS

Após a análise do processo participativo de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros, com os resultados apurados torna-se fundamental retornar a análise à metodologia do Programa Cidade *pra* Gente quanto às orientações de mobilização e participação da comunidade em cada etapa, conforme orientações dos roteiros, para elucidar as influências da metodologia do Programa à metodologia participativa desenvolvida nos municípios.

Como forma de elucidar as conclusões dessa análise será realizada uma análise comparativa entre os resultados levantados pelos municípios do grau de envolvimento da comunidade local e sua representatividade em cada etapa da metodologia e as causas desses resultados para ressaltar os aspectos positivos e negativos da metodologia participativa desenvolvidas nos municípios como contribuição à implementação de processos participativos em planejamentos urbanos.

A metodologia do Programa Cidade *pra* Gente possibilitou em cada etapa do Programa o envolvimento da população de forma participativa no processo de elaboração do Plano Diretor Municipal. Porém incentivou o desenvolvimento de metodologias de mobilização que possibilitasse uma maior abrangência da comunidade municipal, principalmente da comunidade local não integrante da sociedade civil organizada, na Temática II da 1ª Fase – Leitura Comunitária, quando sugeriu a regionalização municipal e a realização de reuniões por regiões como forma de divulgação do processo e de levantamento do diagnóstico.

Nas demais temáticas (III e IV) e na 2ª Fase do Programa, a metodologia orientou a mobilização de representantes conforme as necessidades de informações, como por exemplo, na Temática III a abordagem aos servidores e funcionários dos serviços de atendimento público e dos Conselhos Municipais; na Temática IV a abordagem a representantes de segmentos comerciais e empresariais; e na 2ª Fase do Programa o envolvimento de representantes do executivo, legislativo e de técnicos para a tomada de decisões mais técnicas e políticas.

Dessa forma, aliada ao pouco tempo disponibilizado entre as temáticas (prazo de um mês), a metodologia proporcionou ações de mobilização do GTC dirigidas à realização de reuniões estratégicas de envolvimento de grupos específicos.

A metodologia não deixou de ressaltar a importância de participação da comunidade local em todas as etapas, mas preocupou-se em implementar muito mais um processo multidisciplinar de elaboração do Plano Diretor do que um processo de gestão participativa igualitário envolvendo a esfera pública, a sociedade civil e a comunidade local.

Assim, houve ganhos na perspectiva multidisciplinar na construção do projeto de lei sob a participação de todas as esferas sociais. Contudo, houve perdas na gestão participativa igualitária, uma vez que deixou de inserir a comunidade local nas tomadas de decisões.

Analisaremos a seguir gráfico comparando a representação da comunidade local nas etapas de elaboração do plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros (figura nº 13) explicitando os resultados dessa conclusão. Os números apresentados foram o resultado de uma média entre as reuniões realizadas em cada período e a porcentagem de presença de pessoas classificadas como comunidade local não integrante da sociedade civil organizada, em cada uma delas.

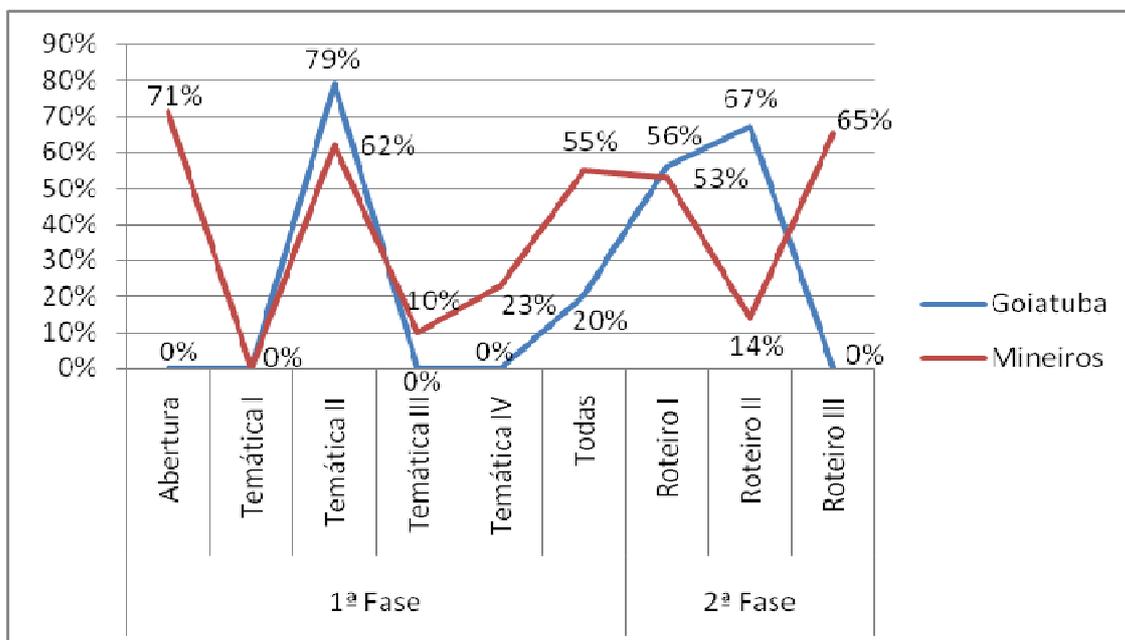


Figura nº 13: Gráfico comparativo da representação da comunidade local nas etapas da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros.

O GTC do município de Mineiros, como metodologia de mobilização, programou em um primeiro momento a realização de um evento para esclarecer à população o processo de elaboração do PDD, as atividades e trabalhos a realizar, os coordenadores do processo (GTC) e a importância do envolvimento da população em todas as etapas. Nesse evento 71% das pessoas presentes eram da comunidade local os demais eram integrantes do GTC ou representantes da sociedade civil organizada ou de outros segmentos. Já o GTC de Goiatuba possibilitou esse primeiro contato da comunidade com os trabalhos, somente na Temática II da 1ª Fase.

Para o levantamento das informações orientadas pela temática I (Re) Conhecendo o Território: Histórico da Cidade, não era necessário a realização de reuniões com a comunidade, somente a abordagem de informantes-chaves para elucidar a história de surgimento e desenvolvimento da cidade²¹. Porém, não houve perda de legitimidade do processo uma vez que, a comunidade local teve acesso e validou o produto dessa etapa nas reuniões realizadas nas temáticas posteriores.

Na temática II os municípios de Mineiros e Goiatuba alcançaram um dos maiores ápices de envolvimento da comunidade local no processo. As duas metodologias possibilitaram uma pseudoparticipação, uma vez que, além de repassar informações relacionadas ao processo, consultaram a população para o levantamento do diagnóstico dos aspectos físicos e funcional do município. Os dois desenvolveram como metodologia de mobilização a realização de reuniões regionais e aplicação de questionários contendo perguntas fechadas e abertas com a pretensão de abordar a demanda de todos os presentes no relatório final. Porém, alguns aspectos relacionados ao grau de abertura para participação popular e ao envolvimento da comunidade da área rural nesse processo, diferenciaram os resultados alcançados pelos municípios.

Quanto à abertura para participação popular, as reuniões realizadas pelo GTC de Goiatuba foram muito mais consultivas do que de repasse de informações que melhor elucidassem a concepção do processo, a metodologia dos trabalhos a realizar e o papel da sociedade nessas atividades. Já as reuniões realizadas no município de Mineiros foram tanto consultivas quanto informativas de forma a esclarecer o porquê desse trabalho, os objetivos a alcançar e a importância da participação da comunidade na elaboração e implementação do Plano Diretor.

²¹ Essas informações auxiliariam na tomada de decisões ao Plano voltadas ao resgate da cultura social e da cultura de morar.

Quanto ao envolvimento da comunidade rural, Mineiros realizou apenas uma reunião onde envolveu mais representantes de associações rurais do que propriamente os membros dessa comunidade, não estendendo assim as informações do processo de elaboração do Plano a essas pessoas e deixando de enriquecer o diagnóstico da realidade da área rural com os conflitos e potencialidades apresentados por essa comunidade. Já o município de Goiatuba abrangeu todas as regiões da área rural, desenvolvendo um produto mais condizente com a realidade do campo.

Na temática III de diagnóstico do funcionamento dos serviços de atendimento público e de controle social a metodologia do Programa solicitava a realização de reuniões em cada unidade de serviço de forma a contar com a participação de usuários, funcionários dirigentes e/ou responsáveis pelo serviço. Porém, os municípios se atentaram apenas à mobilização de funcionários e dirigentes. Mineiros realizou reuniões com representantes da Saúde, da Educação, da Assistência Social, da Agência Rural, Cultura e outros segmentos e, em algumas, houve o interesse da comunidade local em comparecer representando 10% do total de pessoas presentes nessas reuniões. Provavelmente mais por interesse espontâneo do que de fato como resultado da mobilização dessa instância.

Já o município de Goiatuba, ao invés de reuniões, utilizou da abordagem pessoal de executivos, legislativos, funcionários de serviços e de presidentes de associação de bairro para aplicar questionários contendo perguntas, cujas respostas após tabuladas, comporiam o diagnóstico como produto dessa temática. Por isso não houve a representação da comunidade local sem ligação administrativa e funcional com esses serviços e não representantes da sociedade civil organizada.

A metodologia de mobilização aplicada na temática IV nos dois municípios ocorreu de maneira similar à situação analisada na temática anterior. Porém, os segmentos mobilizados eram da indústria, do comércio, de serviços, de agricultura e pecuária.

O município de Mineiros ainda teve como resultado a participação de 23% do total da população presente da comunidade local sem representações de segmentos ou da sociedade civil organizada. Isso ocorreu devido ao fato do GTC ter aproveitado um evento na área rural de divulgação de práticas agrícolas para a região das nascentes do Rio Araguaia onde deu sequência à discussão do tema referente à temática IV. Provavelmente esse percentual relaciona-se à comunidade rural com interesses às práticas agrícolas de subsistência.

Perante os resultados apresentados nos dois municípios, de pouca participação da comunidade local nas etapas de levantamento de diagnóstico das temáticas III e IV, é possível constatar práticas de cooptação, conforme teorizadas por Souza (2008), onde o GTC mobilizou indivíduos representantes de segmentos relacionados à discussão temática para o levantamento do diagnóstico, sem limitar-se assim, ao desenvolvimento de pesquisas de opinião, ou da realização de audiências junto à comunidade local.

A sistematização das informações levantadas em cada temática resultou no produto *Leitura Comunitária* contendo um diagnóstico da realidade municipal elaborado de forma multidisciplinar envolvendo técnicos, políticos, sociedade civil e comunidade. Porém, ao analisar a qualidade participativa, ainda nessa fase era possível de avançar da pseudoparticipação à participação efetiva da população na conclusão desse produto por meio da realização de reuniões e/ou audiência de validação.

O GTC de Goiatuba realizou reunião de validação, porém contou muito mais com a participação dos integrantes do GTC e de funcionários públicos do que da comunidade local, não desenvolveu assim, estratégias de mobilização intensificada ou regionalizada de forma a propiciar a participação dos membros da comunidade.

O GTC de Mineiros não deu prioridade para a validação do produto, apenas tornou público o conteúdo da *Leitura Comunitária* por meio de participação em eventos públicos e da realização da reunião de divulgação do evento da “Gincana Interbairros Programa Cidade *pra* Gente”, não dando prioridade para isso.

Se os resultados e as ações foram estratégicos, os insumos de documentos analisados nessa etapa não permitiram essa conclusão, mas as análises do conteúdo da Lei do Plano Diretor, por conter propostas relacionadas ao atendimento em infraestrutura, equipamentos e serviços sociais e de promoção de qualidade de vida, descarta a ação estratégica para atendimento de interesses minoritários.

Porém, o distanciamento no envolvimento da comunidade local da temática II para a reunião de validação, como aconteceu com o município de Goiatuba, pode ter conduzido a população ao descrédito quanto aos resultados desse trabalho, justificando a representação de 20%. E a ausência de validação do produto pelo GTC de Mineiros, dando mais respaldos à população quanto às práticas culturais da tomada de decisão final por representantes públicos.

Apesar do GTC de Goiatuba ter realizado a reunião de validação essa foi muito mais para repasse das informações concluídas pelo GTC, onde possibilitou uma

pseudoparticipação da população, do que de fato para propiciar um espaço de análise, debate e validação da Leitura de forma participativa.

Para continuar a análise comparativa da metodologia participativa aplicada pelos municípios na segunda Fase do programa, deve-se ressaltar o distanciamento de continuidade do processo junto à comunidade, da 1ª Fase para a 2ª Fase que engloba decisões técnicas e políticas. Isso ocorreu devido a mudanças metodológicas do Programa Cidade *pra* Gente por parte do Governo Estadual que previa a contratação de empresas de planejamento para dar continuidade aos trabalhos nos municípios. Porém, a verba estadual para efetuar as contratações não foi disponibilizada, tornando necessário reprogramar as atividades do processo.

Essas reconduções ocorreram entre os meses de fevereiro a agosto de 2006, quando se solicitou aos municípios conveniados ao programa a utilizar desse espaço de tempo para aumentar as atividades de mobilização e territorializar as informações do diagnóstico em mapas temáticos urbanos que seriam utilizados para a definição de propostas do Plano Diretor.

Interrupções como essa favorecem a falta de credibilidade da população para com os resultados de políticas públicas sociais. Para tanto a Secretaria de Estado da Cidade produziu materiais de divulgação - cartazes, panfletos, folhetins, spot de rádio e gibis informativos sobre o Plano Diretor, o GTC e a importância da participação da comunidade - e disponibilizaram aos municípios para darem continuidade às ações de mobilização e sensibilização da população municipal na participação dos processos de elaboração do Plano.

Foi quando o GTC de Mineiros desenvolveu a “Gincana Interbairros Programa Cidade *pra* Gente”²², como forma de dar continuidade à interação social da comunidade com os projetos e programas da gestão pública municipal.

Já o GTC de Goiatuba concentrou-se mais em atividades internas junto aos integrantes do GTC para complementar a Leitura Comunitária com a territorialização das informações em mapas, como solicitado pela metodologia do Programa.

Na primeira etapa da 2ª Fase, de elaboração do Produto I – Leitura da Realidade Municipal, os municípios de Goiatuba e Mineiros, em termos quantitativos, alcançaram resultados semelhantes, como rerepresentados na figura nº 14.

²² A quantidade de representação da participação da comunidade local não foi inserida no gráfico (figura nº 13), pois as presenças não foram registradas.

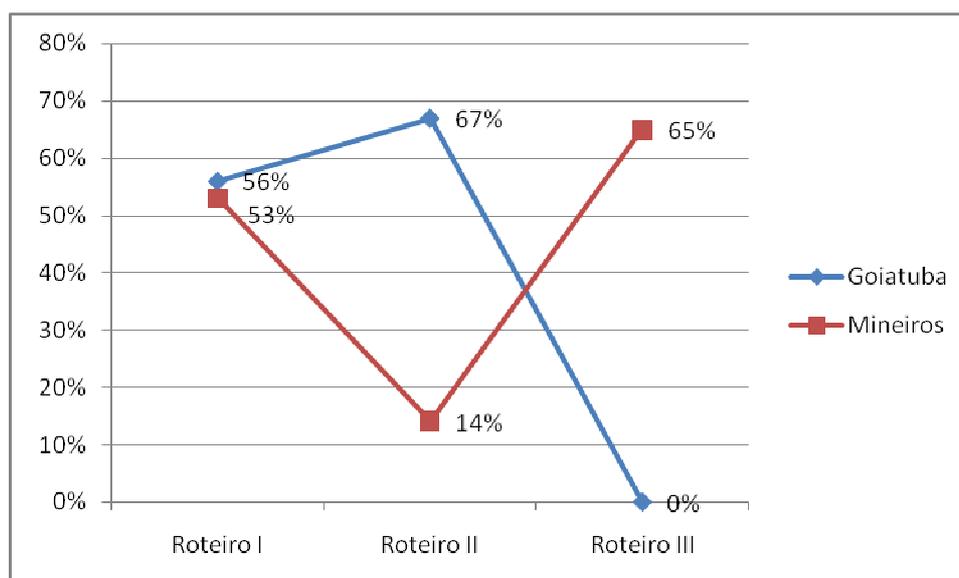


Figura nº 14: Gráfico comparativo da representação da comunidade local nas 2ª Fase da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente de elaboração do Plano Diretor dos municípios de Goiatuba e Mineiros.

Porém, a metodologia de mobilização desenvolvida por esses municípios possibilitou participações diferentes da comunidade local. Goiatuba realizou uma audiência pública para validação do Produto I, onde apresentou o trabalho - elaborado por técnicos do GTC e pautado pela Leitura Comunitária - e em sequência abriu para a plenária fazer perguntas e sugestões. Esse método como já analisado no capítulo 2, possibilitou apenas uma pseudoparticipação da população.

Já o GTC de Mineiros realizou uma reunião com representantes dos órgãos setoriais do município com o propósito de consultá-los com informações ainda necessárias ao Plano e reuniões regionais para apresentação, discussão e validação do Produto I. A realização de reuniões regionais e a aplicação de dinâmicas de divisão de grupos nesses eventos, para análise detalhada do produto e como forma de garantir as sugestões da maioria das pessoas presentes, possibilitaram uma participação efetiva da população na validação do produto de forma consciente.

Na etapa de elaboração do Produto II – Macrozoneamento e Propostas Gerais, os resultados de mobilização da comunidade são opostos, onde o município de Goiatuba conseguiu mobilizar uma maior parte da comunidade local. Porém, a comunidade foi envolvida de forma pseudoparticipativa nas reuniões regionais realizadas, onde foi consultada pelo GTC para o levantamento de informações de diagnóstico da realidade municipal necessárias à definição dos temas urbanos prioritários.

Pelo fato dessa etapa conter temas e definições de propostas mais técnicas como: delimitação do perímetro urbano, definição de macrozoneamento, de temas prioritários e de propostas e diretrizes para cada temática urbana, o GTC de Mineiros, ao invés de dar continuidade à realização de reuniões regionais – cujos resultados participativos foram positivos na etapa anterior -, realizou reuniões na Câmara Municipal convidando a comunidade local e os segmentos da sociedade. Para os segmentos da sociedade, foi possível encaminhar convites personalizados, já para a comunidade local estendeu-se o convite por meio de chamadas públicas na rádio local, cartazes e carros de som²³, podendo ter ocasionado como resultados a diminuição da participação da comunidade local. Além disso, as reuniões ocorreram na Câmara Municipal, o que provavelmente desmotivou a participação dos moradores em bairros distantes.

Entretanto, a dinâmica de grupo aplicada nas reuniões de Mineiros, semelhante à etapa passada, possibilitou a discussão, revisão e validação consciente do Produto pelas pessoas presentes, tornando-as participativas, apesar da presença de uma maioria de representantes de categorias.

Diante desse fato é possível constatar práticas de cooptação²⁴, como ocorrido em algumas etapas da 1ª Fase, onde o GTC formado por instâncias representativas e por técnicos elaborou as propostas e diretrizes e mobilizaram indivíduos de segmentos relacionados à discussão temática - como representantes da educação, saúde, assistência social, executivos, empresários e representantes de bairro - para fundamentar as propostas e então, apresentá-las para validação da comunidade.

No município de Goiatuba, a formulação das propostas do Plano também se realizou por meio de práticas de cooptação envolvendo as instâncias representativas que compõem o GTC²⁵ e executivos municipais detentores de conhecimentos técnicos nas áreas relacionadas às temáticas urbanas. Dessa forma, os produtos dessa fase foram elaborados dentro da administração municipal.

O Produto III - Projeto de Lei do Plano Diretor Democrático, tanto no município de Mineiros quanto de Goiatuba foi elaborado pelo GTC com o apoio do assessor jurídico do município, tendo como base os produtos elaborados nas etapas anteriores,

²³ Não há dúvidas que os convites personalizados além de serem convocativos, facilitam a memorização de data, local e horário.

²⁴ A *cooptação* de indivíduos, segundo Souza (2008), tem a mesma função da consulta diferenciando-se apenas na criação de instâncias permanentes, não limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares.

²⁵ Lembrando que o GTC é composto por representantes que em sua maioria tinham algum tipo de ligação com a prefeitura, ou por meio de representação do executivo ou como servidores.

conforme orientações contidas no Roteiro III do Programa Cidade *pra* Gente. O Roteiro também orientou o GTC a realizar reuniões e/ou audiências públicas para validação do projeto antes do encaminhamento da Lei para votação na Câmara Municipal.

O GTC de Goiatuba encaminhou a Lei do Plano Diretor à Câmara Municipal sem ter validado o Projeto de Lei e nem mesmo convidado a comunidade, junto ao legislativo, ao ato de aprovação da Lei. Já o GTC de Mineiros realizou a audiência pública para validação do Projeto de Lei, cuja metodologia desenvolvida propiciou a participação dos presentes.

Porém, no conteúdo das atas apresentadas, tanto da audiência de validação do Projeto de Lei como de outras reuniões de validação, foi explicitada apenas uma situação de conflito de interesses²⁶. As demais discussões relatadas relacionavam-se mais a questionamentos por falta de elucidação do processo do que de fato de apresentação, defesa e luta pela garantia de propostas defendidas por grupos organizados.

Essa análise direciona para a seguinte pergunta: Como considerar esse processo de elaboração do plano como democrático participativo sendo que a democracia, segundo Bresser-Pereira, veio para mediar os conflitos que geralmente são latentes quando envolve diferentes grupos sociais e temas variados relacionados à área urbana e rural?

²⁶ Essa ocorreu na audiência de validação do projeto de Lei do Plano Diretor Democrático de Mineiros, quando um participante da platéia, que não identificou se há relação direta com movimentos ou segmentos da sociedade civil organizada, que se manifestou durante dois momentos sobre a importância de inserir diretrizes de fomento à cultura e aos aspectos ecológicos e antropológicos na proteção do patrimônio ambiental e cultural. Questionou a possibilidade de inserir no perímetro urbano proposto algumas áreas ambientais (nascentes) como competência Municipal em sua proteção, como permite a legislação federal. Alegando que não podem abordar a questão da proteção ambiental sob a ótica reducionista, e sim numa visão mais renovada do direito.

Em um primeiro momento, de apresentação do perímetro urbano proposto, seus questionamentos foram “abafados” com respostas e encaminhamento das dúvidas para outras questões. Por sua persistência, em um segundo momento, os técnicos envolvidos no processo deram respostas apenas à questão da abrangência pelo plano do patrimônio cultural, sem ampliar as discussões quanto à abrangência do perímetro urbano das questões ambientais. Essas questões foram abafadas ou por falta de respaldos técnicos ou por questões já debatidas e pactuadas entre os segmentos envolvidos na definição das propostas técnicas.

Democracia é o único regime político no qual os conflitos são considerados o princípio mesmo do seu funcionamento. A democracia é o regime do conflito social, da argumentação e do compromisso, mas é também o regime da lei e da ordem. (...) se revelou o regime político mais capaz de combinar a lei com o conflito social, a ordem com as demandas contraditórias das classes sociais e dos grupos de interesse. (BRESSER-PEREIRA, 2003)

Nos casos de Mineiros e Goiatuba, a pouca geração de conflitos de interesse, não ocorreu pela ausência de práticas de mobilização para o alcance de um processo democrático participativo de elaboração do Plano Diretor, mas às ações de cooptação, onde os conflitos de interesses entre segmentos já foram amenizados e, à ausência ou presença de poucos grupos organizados que lutam por propostas direcionadas ao alcance de objetivos comuns, como os ambientalistas, sindicalistas e empresários, não propiciando assim, as gerações de conflito nesses espaços sociais. Vale ressaltar que esses municípios são pequenos, sob o aspecto populacional, cuja maioria da população tem pouca formação política e suporte técnico que viabilize a geração de grupos organizados com capacidade crítica de formular propostas e disputar por sua apropriação.

No município de Goiatuba, a falta de geração de conflitos se deu muito mais pela não geração de espaços de debate do que pela ausência de grupos organizados. Apesar de o município apresentar menores possibilidades de formação de grupos dessa natureza do que o de Mineiros, pela neutralidade das ações de mobilização realizadas no processo, estagnados em processos pseudoparticipativos, sem esforços pela busca de possibilidades e alternativas metodológicas ou mesmo vontade política de ampliar a mobilização, e pela ausência de cobranças de grupos e segmentos para a promoção de uma gestão participativa.

Entretanto, as ações de cooptação de indivíduos na formulação de propostas e diretrizes ao plano foram muito mais com o intuito de consultá-los quanto ao conhecimento técnico para a efetivação de propostas consistentes de interesse coletivo, do que para inserir no plano, questões estratégicas de interesses da minoria. Isso é possível afirmar, pois o conteúdo da Lei tanto do município de Mineiros quanto de Goiatuba, contém propostas de melhoria da qualidade urbana e de desenvolvimento

sócio-espacial de interesse da maioria e favoráveis à promoção da função social da cidade e da propriedade.

O desenvolvimento da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente nos dois municípios contribui muito mais para o fortalecimento da gestão municipal e da interação multidisciplinar de instâncias técnicas, políticas e sociais do que para a construção de uma gestão democrática participativa que tenha como objetivo trabalhar a autonomia do indivíduo para que possa exercer seu papel de fiscalizador e de controle social sobre as diferentes instituições, como espaços gerados pela própria democracia participativa.

Porém a implementação dessa metodologia nos municípios de Goiatuba e Mineiros, conforme as análises realizadas, possibilitou resultados diferenciados relacionados à geração de espaços participativos. Resultados esses que surgiram muito mais da vontade do executivo e das pessoas envolvidas no processo de promover uma mobilização, do que da cobrança em participar de grupos, segmentos da sociedade e da própria comunidade local.

Os resultados de inserção da população nas discussões de forma pseudoparticipativas, fundamentaram-se muito mais na ausência de experiências de práticas participativas e de orientações metodológicas das equipes envolvidas no processo de elaboração dos Planos – e no caso do município de Goiatuba, também da vontade política de ampliar a mobilização - do que de forma intencional e estratégica para a abordagem de propostas individualizadas direcionadas à modernização urbana no sentido capitalista de desenvolvimento territorial em detrimento ao desenvolvimento sócio-espacial mais justo.

Mediante aos resultados alcançados de participação popular na aplicação da metodologia de mobilização no processo de elaboração do Plano Diretor Democrático dos Municípios de Mineiros e Goiatuba, vale ressaltar as contribuições, que propiciaram a inserção de grande parte da comunidade no processo de planejamento urbano, para que possam ser adequadas, desenvolvidas e aprimoradas em outros municípios. São elas:

- formar uma equipe multidisciplinar contendo representações políticas, técnicas e sociais para coordenação do processo;
- firmar parcerias com representantes de associação de bairros, de associações rurais, movimento popular e outras instâncias da sociedade civil organizada para auxiliarem nas atividades de mobilização;

- planejar os trabalhos de mobilização em todas as etapas de elaboração do plano, antes mesmo do início das atividades, de forma a enfatizar em todos os encontros as datas, locais, horários dos eventos, os objetivos e importância da participação da população;
- realizar reuniões por regiões no município tanto para levantamento do diagnóstico quanto para a apresentação, discussão e validação das conclusões e propostas definidas pela equipe técnica;
- desenvolver e implementar programas que promovam a interação social da comunidade com as ações políticas, despertando a importância de seu envolvimento no planejamento e gestão urbana, como a “Gincana Interbairros Programa Cidade *pra* Gente” e o Programa “Ação e Cidadania em seu bairro” realizados pelo GTC de Mineiros.

Para o alcance de uma participação efetiva da população nas ações de planejamento e gestão das cidades por meio da realização de processos acima ressaltados, os “atores” envolvidos na coordenação e no desenvolvimento do processo precisam ter vontade política e acreditar na possibilidade de implementação de uma gestão participativa efetiva, tendo persistência e vendo na participação mesmo que de poucos um grande avanço e desafio para a gestão democrática e inclusiva. Deve-se considerar como positivo a conscientização de cada cidadão sobre o seu papel para com o desenvolvimento social do município por meio de sua participação na gestão política das cidades. O processo é lento e cumulativo, mas é um método persistente para a gestão democrática participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a pergunta abordada na introdução desse trabalho: A implementação da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente propiciou um planejamento democrático participativo? Como resposta a esse questionamento foi necessário qualificar a metodologia participativa do Programa implementada nos municípios de Goiátuba e Mineiros. Entretanto antes de respondê-la, para melhor compreensão da afirmativa, é necessário ressaltar os resultados apurados quanto à classificação do processo perante as escalas abordadas por Arnstein (1969) e redefinidas por Souza (2008) de não participação, pseudoparticipação ou participação efetiva; e quanto à predominância da ação comunicativa ou da ação instrumental, teorizadas por Habermas (2002).

A participação da comunidade local no processo de elaboração do Plano Diretor dos dois municípios se deu de formas diferenciadas sendo necessário qualificá-las em três momentos da metodologia: nos momentos de levantamento de diagnóstico, de definição de propostas técnicas e de validação dos produtos elaborados pelo GTC, conforme orientados pela metodologia.

Nos momentos de levantamento do diagnóstico da realidade municipal, nos dois municípios, houve uma pseudoparticipação da comunidade. Em Goiátuba e Mineiros, a população foi consultada para contribuir com o diagnóstico da realidade municipal e receberam informações sobre o processo, desde a concepção, objetivos, etapas e atividades do trabalho, à importância de sua participação, porém essas informações foram menos intensificadas nas reuniões desenvolvidas em Goiátuba.

Quanto à participação da população nos momentos de definição de propostas técnicas, em Goiátuba não houve a participação da comunidade local nesse processo e, em Mineiros, foram poucos que participaram e, mesmo assim, mais por interesses espontâneos e menos pela mobilização realizada pelo GTC.

Como foi possível observar nas análises realizadas, esses municípios cooptaram representantes de segmentos técnicos, políticos e da sociedade civil organizada para a tomada de decisões quanto às propostas e diretrizes do Plano Diretor, não envolvendo assim, a comunidade local nesses espaços. Porém, essa cooptação foi muito mais para fundamentar as propostas para o atendimento das questões levantadas pela comunidade na etapa de diagnóstico do que, de fato, estratégicas.

Quanto à participação da comunidade local na validação dos produtos elaborados pelo GTC, em Mineiros, a comunidade teve uma participação efetiva, exceto na validação da Leitura Comunitária que ocorreu somente entre os representantes do GTC; e em Goiatuba, a comunidade teve uma pseudoparticipação nesse processo, exceto na validação do Projeto de Lei que ocorreu na instância política e perante os representantes de segmentos incluídos no GTC.

Em Goiatuba, o método de participação desenvolvido nos espaços de validação de produtos limitou sua participação apenas ao recebimento de informações. Em Mineiros, o GTC criou métodos que possibilitou a geração de espaços para reflexão das informações apresentadas, debates, formulação de propostas e acordos voluntários. Porém, segundo relatos das atas, houve poucos conflitos de interesses, direcionando à conclusão de que a maioria da população tem pouca formação política e suporte técnico que viabilize a formulação de propostas e disputas por sua apropriação.

Com a qualificação da participação da comunidade local nesses três processos é possível concluir que, no município de Mineiros houve momentos de pseudoparticipação e não participação que evoluíram para a participação efetiva, onde a comunidade local participou do processo de tomada de decisão final de validação do Projeto de Lei do Plano Diretor. Em Goiatuba, a pseudoparticipação da comunidade caminhou para sua não participação na tomada de decisão de validação do Projeto de Lei, que seu deu por instâncias técnicas e políticas, apesar de conter diretrizes relacionadas às preocupações e ideias do cidadão apresentadas na etapa de diagnóstico.

Quanto à predominância de ação comunicativa ou ação instrumental nos momentos de mobilização e de participação da comunidade, nos dois municípios os GTCs desenvolveram ações comunicativas, mas em Goiatuba, essa ação foi praticada com falhas. O GTC de Goiatuba, nos espaços criados para participação, utilizou da linguagem simples e sincera para apresentar as informações levantadas e propostas elaboradas, porém não deu abertura para reflexão, debates e formulação de propostas pelos participantes e de acordos voluntários para a validação. Isso ocorreu mais por limitações relacionadas à habilidade, orientação de métodos e vontade política para a geração desses espaços, do que imbuídos de estratégias.

Mediante esses resultados, verificou-se que, a implementação da metodologia do Programa Cidade *pra* Gente propiciou um planejamento democrático participativo no município de Mineiros, apesar das situações de cooptação de indivíduos para a decisão de questões técnicas; e, de outra forma, pôde propiciar ainda um planejamento

democrático representativo em Goiátuba, apesar das propostas da Lei do Plano Diretor abranger as preocupações e ideias do cidadão apresentadas na etapa de diagnóstico que, segundo Arnstein (1969) possibilita assim, a passagem de uma pseudoparticipação para o alcance da participação efetiva.

Os resultados levantados com essa pesquisa demonstraram a importância da vontade política e do interesse governamental para a implementação de um planejamento democrático participativo. Mas demonstraram também, que esses são insuficientes para a sua sustentação, devendo ser combinados com fatores relacionados ao nível de organização e capacitação da sociedade para a participação, bem como à estrutura institucional do processo.

Somente com o “amadurecimento crítico-político da coletividade é que será possível minimizar os riscos de manipulação da vontade coletiva” (SOUZA, 2008) e a formação de grupos da comunidade capazes de formular propostas e lutar pela apropriação de territórios nesses espaços de debate.

A análise da metodologia de mobilização e de participação da sociedade nas discussões do plano foi fundamental para caracterizar os espaços de tomada de decisão e de suas limitações no campo do planejamento urbano. Verificou-se que, além do uso de uma linguagem simples e sincera de forma a dar clareza às informações apresentadas, é necessário trabalhar métodos de reuniões e dinâmicas diferenciadas de apresentação e de discussão. Métodos esses que não sejam apenas a exposição de informações e abertura para questionamentos, mas que “permitam” aos participantes, principalmente aos cidadãos sem capacidade crítica técnica e política, esmiuçar as propostas apresentadas para compreendê-las e então fazer as críticas e proposições, obtendo assim, as validações de forma democrática.

Além disso, verificou-se a necessidade de desenvolver programas federais e estaduais de sensibilização e capacitação do gestor público municipal para as práticas de gestão democrática participativa, ressaltando os benefícios para a gestão pública em inserir a sociedade nas questões políticas e dando orientações pedagógicas de como mobilizar a população e trabalhar a autonomia das pessoas para que possam participar com qualidade das ações de planejamento e gestão urbana.

A identificação dos protagonistas e da frequência de sua participação proporcionou o conhecimento dos atores envolvidos e de sua atuação nas instâncias de consulta e de deliberação, principalmente do envolvimento da comunidade local, cuja participação foi intensificada nas reuniões regionais para levantamento do diagnóstico

da realidade municipal, apesar de se envolverem (ou serem envolvidas) também nos espaços de tomada de decisão.

A participação da comunidade local nessas reuniões regionais foi importante para a construção de uma leitura mais apurada da realidade, onde apresentaram os conflitos e potencialidades muitas vezes desconhecidos pelos técnicos. Já sua presença nos espaços de tomada de decisão, em audiências de validação de produtos, foi importante para terem acesso às propostas e projetos políticos, como no caso de Goiatuba, e para reconhecerem as possibilidades de participação com contribuições e até intervenções nesses processos, como no caso de Mineiros.

Quanto aos resultados do conteúdo da Lei dos Planos Diretores, com instrumentos e propostas que favoreçam o desenvolvimento social de promoção da qualidade de vida e de justiça social e que atendam a interesses coletivos, comprovaram a importância da participação popular, cujo envolvimento propiciou a mudança de destinação dos planos para o alcance de um desenvolvimento sócio-espacial em detrimento de apenas um desenvolvimento físico-territorial.

De toda forma, com os resultados das análises realizadas, constatou-se que a metodologia do Programa Cidade *pra* Gente propiciou muito mais o desenvolvimento de um trabalho interdisciplinar, do que a implementação de processos democráticos participativos de elaboração de Planos Diretores Democrático.

O envolvimento de técnicos, políticos e da comunidade no processo de elaboração do Plano Diretor, resultou no fortalecimento da gestão pública municipal e na interação técnica e social no planejamento e gestão de políticas públicas.

Quanto à pouca eficácia da implementação de processos democráticos, ocorreu em razão de falhas no acompanhamento e cobrança dos municípios quanto aos resultados da mobilização e participação; e na orientação das possibilidades e de métodos participativos de envolvimento da população nas discussões do planejamento urbano, principalmente nas etapas de validação das propostas.

Porém não se podem negar as conquistas decorrentes do Programa como:

- o desenho institucional do grupo de trabalho comunitário, possibilitando a coordenação e desenvolvimento dos trabalhos por representantes do executivo, legislativo e da sociedade civil organizada;
- a metodologia de reuniões regionais sugerida aos municípios para levantamento do diagnóstico da realidade municipal, possibilitando a geração de espaços para discussão dos problemas urbanos com a comunidade e contribuindo para que

tivessem uma nova percepção da cidade e compreensão do quão são importantes para seu desenvolvimento;

- o método participativo proposto em cada etapa, possibilitando a inserção de várias representações de categorias na discussão do planejamento urbano;
- e quanto ao conteúdo dos Planos Diretores Municipais, possibilitou avanços em reflexões direcionadas à proposta de perímetro urbano e de macrozoneamento voltadas ao desenvolvimento sustentável e à qualidade de vida de forma justa e inclusiva.

A análise desses planos participativos pós Estatuto da Cidade, demonstrou a diversidade de “novas” práticas democráticas e a necessidade de dar andamento em análises de estudos desses espaços públicos gerados para identificar se, de fato, contribuíram para o alcance de uma gestão mais democrática e transparente. É preciso divulgar essas experiências como tentativa de (re) estruturar programas e projetos que possibilitem a disseminação e implementação da gestão democrática participativa.

BIBLIOGRAFIA

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The Civic Culture*. Newbury Park: Sage, 1989.

ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, nº 4, July 1969.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 4ª Ed. Campinas: Papirus, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia é conflito**. Artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, 10/08/2003. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 25 de janeiro de 2011.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Estatuto da Cidade, Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília: Coordenação de Publicações, 2ª edição, 2002.

FILÁRTIGA, Marila; SANTIAGO, Alina G.; LOCH, Carlos. **Uma reflexão sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor nos municípios**. Florianópolis: COBRAC 2006 - Congresso Brasileiro de Cadastro Multifinalitário, 2006. Disponível em: www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac_2006/113.pdf . Acesso em: 11 de julho 2007.

GRUPO DE TRABALHO COMUNITÁRIO DE GOIATUBA. **Produto II – Aspectos Físicos e Funcionais do Município de Goiatuba**. Prefeitura de Goiatuba: Goiatuba, 2006.

GRUPO DE TRABALHO COMUNITÁRIO DE MINEIROS. **Relatório das atividades do GTC**. Prefeitura de Mineiros: Mineiros, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Racionalidade e Comunicação**. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2002.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 4 de janeiro de 2010.

INCRA. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/>. Acesso em: 25 de julho de 2009.

MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. **Sobre Urbanismo**. Rio de Janeiro: Editora Prourb, 2006.

MACPHERSON, C. B. Canadian Broadcasting Corporation. *The real world of democracy*. Nova York: Oxford University Press, 1966.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos**. 2ª Edição/ Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

MOREIRA, Antônio Cláudio. **O Novo e o Velho Plano Diretor**. FAUUSP, São Paulo, 2006. Disponível em: HTTP://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/novovel.htm. Acesso em: 12 de junho de 2007.

NASCIMENTO, Daniel Trento; CAMPOS, Edson Telê. **Instrumentos de planejamento territorial urbano: Plano Diretor, Estatuto da Cidade e Agenda 21**. COBRAC 2006: Congresso Brasileiro de Cadastro Multifinalitário, Florianópolis, 2006.

Disponível em: www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac_2006/110.pdf. Acesso em: 11 de julho 2007.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2009.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e Planejamento Urbano: O processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2008.

SANTANA, Rodrigo Borges. **Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos**. Brasília: MCidades, 2006. Disponível em: [HTTP://www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em: 22 de outubro de 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York e Londres: Harper & Brothers, 1942.

SCHVARSBERG, Benny. A nova safra de planos diretores pós-Estatuto da Cidade. In: STEINBERGER, Marília. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**/ Coordenação geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SEPIN. **Superintendência de Estatísticas, Pesquisa e Informação**. Disponível em: <http://www.seplan.gov.br/sepin/>. Acesso em: 27 de outubro de 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes, **A Prisão e a Ágora**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes, **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SUPUR-SECIDADES. **Redefinição do Plano de Trabalho da Segunda Fase do Programa Cidade pra Gente.** Goiânia :Governo do Estado de Goiás, 2006.

SUPUR-SECIDADES. **Relatório de Gestão da Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria de Estado de Goiás.** Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2005-2006.

SUPUR-SECIDADES. **Roteiro I - Reconhecendo o Território: Histórico da Cidade; Roteiro II - Aspectos Físicos e Funcionais do Município; Roteiro III - Serviços de Atendimento Público e Controle Social; Roteiro IV - Potencialidades para o Desenvolvimento Sustentável do Município.** Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2005.

SUPUR-SECIDADES. **Roteiro para Elaboração do Produto I do PDD: Leitura da Realidade Municipal; Roteiro para Elaboração do Produto II do PDD: Macrozoneamento e Propostas Gerais; Roteiro para Elaboração do Produto III do PDD: Propostas de Legislação do Plano Diretor Democrático.** Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2006.

SUPUR-SECIDADES. **Termo de Referência para a contratação de consultoria técnica para a elaboração/atualização de Planos Diretores Democráticos, em conformidade com a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, no âmbito do Programa Cidade pra Gente da Secretaria de Estado das Cidades- Estado de Goiás.** Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** Livro em arquivo PDF. Disponível em: www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **BRECHT e o Plano Diretor.** Disponível em: www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo: Edição do autor, 2006.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.), **O Processo de Urbanização no Brasil**, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ANEXOS

ANEXO I

Quadro síntese dos tipos de mobilização por etapas da Metodologia do Programa Cidade *pra* Gente aplicada pelo GTC no município de Goiatuba

ETAPAS	TIPO DE MOBILIZAÇÃO
Primeira Fase: Leitura Comunitária	
Temática I	Abordagem pessoal: entrevista a três informantes-chaves.
Temática II	Divisão do município em 5 regiões na área urbana e 9 na área rural; Convocação da comunidade por meio de: panfletos, cartazes, adesivos, serviços de carro de som e rádios; Realização de 15 reuniões por região com distribuição de questionários (contendo perguntas fechadas e abertas), leitura coletiva, esclarecimento das possíveis dúvidas e preenchimento dos roteiros com auxílio dos facilitadores do GTC.
Temática III	Aplicação de questionário aos trabalhadores, dirigentes e/ou responsáveis pelo funcionamento dos serviços de atendimento público e conselheiros; Realização de uma reunião com os Conselhos Municipais, onde utilizaram da mesma metodologia de aplicação de questionário para levantamento do diagnóstico relacionado à existência e funcionalidade desses conselhos. O GTC relata ter realizado essa reunião, porém a ata não foi encontrada.
Temática IV	Não houve registro em ata de nenhuma reunião para discussão dessa temática. Há registro apenas de questionários aplicados sem a identificação dos representantes.
Validação da Leitura Comunitária	Uma reunião convidando todos os moradores do município para explanar sobre os trabalhos realizados no ano de 2005, apresentar o Produto "Leitura Comunitária" e solicitar sugestões para o Produto.
Segunda Fase: Leitura da Realidade Municipal	
Roteiro I	Ofício encaminhado aos órgãos públicos para preenchimento de questionário que serviram de base para a elaboração e estruturação do PDD; Audiência Pública para validação do Produto referente ao Roteiro I: Leitura da Realidade Municipal.

Roteiro II	<p>Quatro reuniões por regiões na área urbana e seis reuniões por regiões na área rural para levantamento dos problemas relacionados às temáticas urbanas abordadas no Roteiro II para definição dos temas prioritários e das macrozonas da área urbana e rural. Como metodologia, a aplicação de questionário contendo perguntas fechadas e abertas.</p> <p>Uma Audiência Pública para validação do Produto referente ao Roteiro II: Macrozoneamento e Propostas Gerais.</p>
Roteiro III	<p>Registro de apenas uma reunião do GTC para leitura do Roteiro III: Propostas de Legislação do Plano Diretor Democrático.</p>

ANEXO II

Quadro Síntese dos tipos de mobilização por etapas da Metodologia do Programa Cidade *pra* Gente aplicada pelo GTC no município de Mineiros

ETAPAS	TIPO DE MOBILIZAÇÃO
1ª Fase: Leitura Comunitária	
Lançamento dos Trabalhos do PDD	Realização de um grande evento que mobilizou o funcionalismo público e lideranças da sociedade organizada com o objetivo de explanar sobre os trabalhos a realizar no município para elaboração do Plano Diretor Democrático.
Temática I	Nos documentos disponibilizados pelo GTC e Secretaria de Estado das Cidades, não foi possível identificar se houve questionamento junto aos informantes-chaves, a quantidade e perfil dos entrevistados.
Temática II	Divisão do município em 9 regiões na área urbana e 5 regiões na área rural; Realização de 8 reuniões por região (7 na área urbana e 1 na área rural) para repasse de informações sobre o processo de elaboração do PDD e para levantamento de diagnóstico do município referente aos aspectos físicos e funcionais das regiões; Utilizaram como metodologia de diagnóstico a aplicação de questionários.
Temática III	Realizaram 6 reuniões com representantes de segmentos dos serviços de atendimento público e de conselhos municipais para repassar informações referentes ao processo de elaboração do Plano e para levantamento do diagnóstico relacionado à existência e funcionalidade desses serviços. Também utilizou da metodologia de aplicação de questionário.
Temática IV	Realização de 2 reuniões, uma com representantes dos segmentos da Indústria, Comércio, Serviços, Construção Civil, Mineração, Turismo e Artesanato, e outra com representantes dos segmentos da Agricultura e Pecuária para levantamento das potencialidades de desenvolvimento econômico do Município; Aplicação de questionário in loco para representantes dos seguintes

	<p>seguimentos: legislativo, diretores do Hospital Municipal, diretores e secretários a nível municipal e estadual, Dallas Hotel, Suleima, Agrogene, Com vida corretora de seguros, estudantes secundaristas, APMG, Diretora da Apae, diretora do Ágape, técnicos da Agência Rural e alguns produtores, técnicos da COMIVA.</p>
<p>Gincana Interbairros Cidade pra Gente</p>	<p>Realização de uma reunião externa com a comunidade para divulgação da I Gincana Interbairros Cidade pra Gente;</p> <p>Realização da Gincana Interbairros Cidade pra Gente, quando desenvolveram jogos e brincadeiras numa competição entre os bairros escritos para o evento e inseriram mecanismos de informação sobre os trabalhos do PDD.</p>
<p>Outros eventos: momentos oportunizados pelo GTC para divulgação dos trabalhos</p>	<p>Solenidade de Inauguração da Ponte na Região da Corredeira;</p> <p>Apresentação do andamento das atividades dos Conselhos de Saúde e de Turismo;</p> <p>Coordenação pelo GTC de 4 eventos de solenidade de Posse de diretorias de Associação de Moradores;</p> <p>Palestras proferidas pelo GTC em instituições como: Rotary Club, Faculdade UNOPAR, SENAC e Associações de Moradores;</p> <p>Reunião junto aos Presidentes de Associação de Moradores de Bairros para repassar informações sobre o GTC, suas ações e a participação desses representantes em prol dos trabalhos do PDD.</p>
ETAPAS	TIPO DE MOBILIZAÇÃO
2ª Fase: Leitura da Realidade Municipal	
Roteiro I	<p>Realização de uma reunião com órgãos setoriais para levantamento de aspectos físicos e funcionais relacionados aos departamentos públicos municipais e estaduais para elaboração do Produto dessa etapa;</p> <p>Realização de 8 reuniões por regiões (7 na área urbana e 1 na área rural) para validar a Leitura da Realidade Municipal referente à cada regionalização. Como metodologia a divisão de grupos para sugestão e validação das informações apresentadas;</p> <p>Uma audiência pública para discussão e validação do Produto I: Leitura da Realidade Municipal. Nessa audiência foram apresentados os trabalhos realizados e dividido os presentes em</p>

	grupos para sugestão e validação dos dados apresentados.
Roteiro II	<p>Realização de 4 reuniões com a comunidade local e representantes de segmentos da Educação, Assistência Social, Saúde, Conselhos Municipais envolvidos, do Poder Judiciário, AMPEC, OAB e Entidades Classistas, Igrejas, Associação de Bairros e Lideranças, Segurança Pública e Polícia Comunitária, da Cooperativa, APMG, Sindicatos e Entidades para apresentação dos temas prioritários, diretrizes para cada temática urbana e propostas de macrozoneamento. Como metodologia, formação de grupos de discussão para inclusão ou supressão de propostas;</p> <p>Implementação do Programa "Ação e Cidadania em seu Bairro". O GTC montou um stand onde deixou expostos os mapas e quadros sínteses dos trabalhos do Produto II e realizou palestras para o público presente;</p> <p>Uma audiência pública para discussão e validação final do Produto II: Macrozoneamento e Propostas Gerais para o PDD. Após a explanação foi distribuído uma enquete pedindo a opinião em relação as propostas apresentadas para validação.</p>
Roteiro III	<p>Audiência Pública para apresentação, discussão e validação do Produto III: Proposta de Legislação do Plano Diretor Democrático de Mineiros. Nessa audiência teve palestras enfatizando a importância da comunidade perante projetos e planejamentos públicos, apresentação da proposta do perímetro urbano, das diretrizes do Projeto de Lei, das macrozonas e dos instrumentos urbanísticos que foram bastante questionados e discutidos.</p>
Outros eventos: momentos oportunistizados pelo GTC para divulgação dos trabalhos	<p>Encontro Regional de Turismo no Meio Rural junto aos moradores na área rural; I Semana de Marketing e Mineiros promovida pelos acadêmicos do Curso de Gestão de Tecnologia e Marketing da UNOPAR, almoço de aniversário da cidade realizado pelo Rotary Club, onde o GTC aproveitou a oportunidade para apresentar os integrantes do GTC, falar sobre o PDD e sobre seu processo de elaboração.</p>