



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

LUCIANA ANDRADE DOS PASSOS

**Planejamento urbano e participação da população: labirinto democrático?**



Brasília

2010

LUCIANA ANDRADE DOS PASSOS

**Planejamento urbano e participação da população: labirinto democrático?**

Tese de Doutorado a ser defendida na Faculdade de  
Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília  
(FAU/UnB).

Área de Concentração: Planejamento Urbano

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Betina Schürmann

Brasília

2010

Catálogo na Publicação

Serviço de Documentação

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília

Passos, Luciana Andrade dos.

Planejamento urbano e participação da população: labirinto democrático?/Luciana Andrade dos Passos; orientadora Betina Schürmann. --Brasília, 2010.

206 f. : fig.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Área de concentração: Planejamento Urbano)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

1. Plano Diretor. 2. Participação. 3. Instrumento de Planejamento Urbano. 4. Governança Democrática. I. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Planejamento Urbano.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Betina Schürmann (UnB)

Orientadora

---

Prof. Dr. Giovanni Allegretti (CES/UC)

Examinador Externo

---

Prof. Dr. Luis De La Mora (UFPE)

Examinador Externo

---

Prof. Dr. Edson Vicente da Silva (UFC)

Examinador Externo

---

Prof. Dr. Luiz Alberto Gouveia (UnB)

Examinador Interno

Ao meu filho Túlio Montenegro, paciente e carinhoso

Aos meus pais, Expedito e Diná Passos, meus exemplos de vida

Ao meu esposo, Jeconias Júnior, companheiro em todos os momentos

À minha amiga, Betina Schürmann, guerreira e perspicaz

dedico.

## AGRADECIMENTOS

Minha gratidão e agradecimentos

À minha orientadora Betina Schürmann, pela dedicação, paciência e ensinamentos, essenciais para a concretização deste trabalho.

Ao professor Giovanni Allegretti, pela oportunidade de estágio doutoral no CES/Coimbra, pelas valiosas orientações, pela disposição em trabalhar em rede, pela confiança.

Aos professores e professoras do CES/Coimbra, Mauro Serapioni, Laura Centemeri, Isabel Guerra, João Seixas, por me receber com tanta atenção e pelo diálogo e orientações essenciais para consolidação do referencial teórico.

Aos professores Clemens Zobel, Leonardo Avritzer e Boaventura Sousa Santos, pelas aulas inspiradoras.

Aos meus queridos amigos do CES/Coimbra, Neiara, Thaís, Roberto, Sheila, Ceci, Mara, João Paulo, Lidiane, Leonardo, Giulio, Julio, Caetano, pela ajuda e ensinamentos.

À Alexandra Pereira, CES/Coimbra, pela ajuda nos trâmites documentais.

Aos professores da FAU/UnB, Luiz Alberto Gouvea (Jacaré) e Benny Schasberg, pelas orientações na banca de projeto de pesquisa.

Aos professores Luis De La Mora (UFPE) e Perci Coelho (UnB), pelas orientações na pré-banca informal.

Aos professores da UnB Andrey e Neander Furtado, pelo apoio institucional.

A Raquel e ao Júnior, funcionários da Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pela ajuda nos trâmites burocráticos.

Ao Alessandro Guimarães, doutorando FAU/UnB, pelo apoio e incentivo.

À Confederação Nacional de Municípios, em especial, ao presidente Paulo Ziulkoski e ao diretor técnico, Augusto Braun, pela oportunidade de trabalho e realização de sonhos.

Aos queridos amigos da CNM, Maurício Zanin, Gustavo Cezário, Moacir Rangel e João Kaempf, e, novamente, a Jeconias Júnior, agradeço pelo aprendizado no trabalho e pelos sonhos compartilhados.

Ao Augusto Mathias, amigo em todos os momentos, pela ajuda nas discussões teóricas e nas ações direcionadas à participação no planejamento urbano.

À Keila Mariana, paciente e dedicada, pela revisão ortográfica.

Aos técnicos da CNM que apoiaram as atividades do PDM/PA, PDP/CE, PDP/BA e PDP/Cida/PB, pela confiança e dedicação.

Aos supervisores dos Programas PDP/CE, prof. Cacau e Denise Messias, e do PDP/BA, Prudente e Pepe, pela ajuda, apoio incondicional e informações concedidas.

Aos técnicos dos municípios, pelos ensinamentos.

Ao CNPq pela concessão da bolsa de estudos, essencial para a viabilização desta pesquisa.

Aos meus familiares e amigos de Brasília e de João Pessoa, agradeço pelo incentivo e compreensão quanto aos meus momentos de ausência.

Meu muito obrigada a todos os que me transmitiram calma, serenidade e confiança, durante esse período de estudo.

"Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão."

Paulo Freire.



## RESUMO

PASSOS, L. A. *Planejamento urbano e participação da população: labirinto democrático?* 2010. 250 f. Tese (Doutorado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

A Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, estabeleceu, para os municípios acima de 20 mil habitantes, um prazo máximo de cinco anos para aprovar seu plano diretor, mediante participação da população durante seu processo de elaboração, sob pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa. Esta tese analisa as formas de interação entre gestores públicos, técnicos e sociedade civil nesse processo de planejamento urbano democrático, avaliando os avanços e os constrangimentos enfrentados durante os procedimentos metodológicos. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, utilizando o método de análise de conteúdo nas entrevistas e nos depoimentos, buscando evidenciar as formas de interações no processo de elaboração do plano diretor sob três perspectivas: da relação entre técnicos; da relação entre os próprios técnicos dos municípios; e da relação entre técnicos dos municípios e lideranças comunitárias. Definiram-se três indicadores qualitativos para avaliar a interação entre os sujeitos: as expectativas semelhantes entre técnicos; a comunicação entre técnicos, que contribui para o andamento da atividade do processo de elaboração; as expectativas positivas (confiança, credibilidade) durante o processo. E quanto à incorporação da participação na concepção de planejamento, mais dois indicadores foram estabelecidos: as demandas da população registradas e incorporadas ao plano diretor; e as diretrizes pactuadas e registradas no plano diretor, com possibilidade de serem efetivadas. Para tanto, foram selecionados os municípios integrantes dos Programas de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativos, promovidos por meio de parcerias entre entidades municipalistas e governos locais das regiões Norte e Nordeste do Brasil, sob coordenação técnica da autora, no período entre 2005 e 2008. Especificamente, foram pesquisados dois municípios integrantes desses programas: Remanso (BA) e Forquilha (CE). A conclusão do estudo aponta para o fato de que é insuficiente considerar um processo como participativo apenas pelo registro da quantidade de reuniões, de segmentos sociais, ou o total de intervenções realizadas pelos participantes. As relações sociais locais devem ser consideradas antes de se elaborar uma metodologia participativa, com o objetivo de prever os possíveis conflitos ou potencializar os laços sociais existentes. É necessário dirimir as premissas negativas, antes de se iniciar as reuniões, de modo que estas realmente sejam utilizadas para interação entre participantes dispostos a contribuir para o diálogo. Sob esse aspecto, os mediadores, especialmente os técnicos dos municípios, possuem um papel fundamental, uma vez que podem ser capazes de “transitar” entre dois “mundos”: governo e sociedade civil. Assim como, eles podem disponibilizar seu conhecimento para adaptar os instrumentos às questões locais, inclusive modificando-os totalmente, caso necessário. Destacamos que a compreensão das relações sociais como também o uso do conhecimento técnico focado na emancipação podem contribuir para a saída desse labirinto complexo no qual se insere o tema participação e planejamento urbano.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Participação. Interação.

## ABSTRACT

PASSOS, L. A. *Urban planning and participation: democratic labyrinth?* 2010. 250 f. Thesis (Doctoral)—Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

The Federal Law 10257/2001, a City Statute, established that municipalities over 20,000 inhabitants would have a maximum term of five years to approve the Mayor's Master Plan, through public participation in its developmental process, otherwise the Mayor would be in breach of administrative propriety. This thesis analyzes the forms of interaction between public managers, technical and civil society in the process of democratic urban planning, assessing both progress and constraints faced during methodological procedures. To this end, we used a qualitative research approach, analyzing the content of interviews and statements in order to show the various forms of interactions in the process of preparing the Master Plan. Three perspectives are examined: the relationships between the technicians themselves, between technicians and governments, and between technicians and community leaders. Three qualitative indicators were defined in relation to interactions: the similar expectations among technicians, enabling dialogue in the forums or meetings; the communication between professionals that contributed to the ongoing preparation activities; and the positive expectations (confidence and credibility) in relation to the proceedings. Two additional indicators related to inclusion and planning design were established: the registration and incorporation of population demands into the Master Plan, and the potential effectiveness of the Master Plan guidelines. The municipalities selected to participate in the study were members of Programs to Support the Preparation of Master Plans, promoted through partnerships between governments and municipalities in locations in the North and Northeast of Brazil, under the technical coordination of the author, between 2005 and 2008. Specifically, we surveyed two districts of program members: Remanso (BA) and Forquilha (CE). The conclusion suggests that it is insufficient to consider a process as participatory only by the number of meetings, social groups, or total interventions by participants. Local social relations must be considered prior to the development of a participatory methodology in order to predict possible conflicts or leverage existing social links. It is necessary to dispel any negative premises before the meetings start, to foster interaction between participants wishing to contribute to the dialogue. Mediators, especially the staff of municipalities, have a fundamental role since they may be able to "transition" between two worlds: government and civil society. Staff can use their knowledge to adapt the instruments to the locations, modifying them fully if necessary. We emphasize that understanding social relationships and using technical knowledge focused on empowerment can contribute to outputs in the complex process of citizen participation in urban planning.

Keywords: Urban Planning. Participation. Interaction.

## LISTA DE FOTOS

Foto 1	O complexo Pruitt-Igoe, construído em 1950.....	68
Foto 2	Demolição do complexo Pruitt-Igoe, em 1972 .....	68
Foto 3	I Fórum Regional de Técnicos Municipais, Belém (PA) e a participação dos representantes das entidades e governo estadual .....	105
Foto 4	I Fórum Regional de Técnicos Municipais, Belém (PA) e a participação dos técnicos dos municípios e das entidades municipalistas e governamental.....	105
Foto 5	II Fórum Regional de Técnicos Municipais e a capacitação para realização das atividades de mapeamento pelos técnicos dos municípios .....	105
Foto 6	Audiência Pública para apresentação da leitura da realidade local no Município de Curucá (PA), março de 2006 .....	105
Foto 7	Cemitério alagado Município de Afuá (PA).....	108
Foto 8	Problemas de falta de esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos no Município de Afuá (PA) .....	108
Foto 9	Estrutura das vias em palafitas no Município de Afuá (PA).....	109
Foto 10	Alternativas de mobilidade urbana em cidade onde se proíbe veículo motorizado Município de Afuá (PA) .....	109
Foto 11	I Encontro Regional de Técnicos Municipais do PDP/CE, Fortaleza, junho/julho de 2007 .....	116
Foto 12	II Encontro Regional de Técnicos Municipais do PDP/CE, Fortaleza, junho/julho de 2007 .....	116
Foto 13	I Oficina Municipal de Pedras de Fogo (PB).....	121
Foto 14	Lançamento Público do Município de Paripiranga (BA).....	125
Foto 15	Lançamento Público do Município de Alagoa Nova (PB).....	125
Foto 16	Elaboração dos mapas temáticos realizados pelos técnicos do Município de Alagoa Nova (PB).....	129
Foto 17	Elaboração dos mapas temáticos realizados pelos técnicos do Município de Livramento (PB).....	129

Foto 18	Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha .....	135
Foto 19	Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha .....	135
Foto 20	Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha .....	136
Foto 21	Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha .....	136
Foto 22	Levantamento fotográfico da área rural dos municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE) .....	149
Foto 23	Levantamento fotográfico da área urbana dos municípios de Remanso e Forquilha .....	150
Foto 24	Levantamento preliminar de mapas existentes na prefeitura de Cabaceiras (PB).....	156
Foto 25	Início da atualização da base cartográfica no Município de Cabaceiras (PB) .....	156
Foto 26	Sensibilização dos secretários realizada pelo prefeito e técnicos da CNM .....	162
Foto 27	Técnicos da Secretaria de Saúde para discussão das problemáticas e alternativas .....	162
Foto 28	Técnicos da Secretaria de Ação Social para discussão das problemáticas e alternativas .....	162
Foto 29	Técnicos da Secretaria de Ação Rural para mapeamento dos principais aspectos da área rural .....	162
Foto 30	Técnicos da Secretaria de Saúde apresentando, por meio de mapas, as principais diretrizes de planejamento para sua área.....	162

Foto 31 Técnicos da Secretaria de Ação Social apresentando, por meio de mapas as principais diretrizes de planejamento para sua área .....162

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Aspectos teóricos comparativos entre as teorias de Habermas e Ardigó .....	34
Quadro 2 Atividades e produtos da primeira etapa – estruturação da proposta de elaboração do plano diretor .....	91
Quadro 3 Atividades e produtos da segunda etapa – estruturação da proposta de elaboração do plano diretor .....	93
Quadro 4 Atividades e produtos da terceira etapa – estruturação da proposta de elaboração do plano diretor .....	94
Quadro 5 Expectativas diferentes entre técnicos nos Fóruns de Apoio do Estado do Pará.....	112
Quadro 6 Divisão da equipe técnica municipal.....	119
Quadro 7 Divisão e atribuição da equipes – o grupo de acompanhamento do processo de elaboração do plano diretor .....	124
Quadro 8 Principais temas sugestivos para levantamento de dados municipais.....	125
Quadro 9 Premissas (verdadeiras ou não): Senso Comum e componente simbólica.....	167

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Questionário aplicado pela CNM, com os técnicos das associações e consórcios, Estado do Pará, dezembro de 2005 .....	111
Gráfico 2 Municípios integrantes do PDP/BA .....	114
Gráfico 3 Municípios integrantes do PDP/CE.....	116
Gráfico 4 Municípios integrantes do PDP/Cida .....	118
Gráfico 5 População rural e urbana dos Municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE) .....	137
Gráfico 6 Variação da população urbana nos Municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE) .....	137
Gráfico 7 Variação da população rural nos Municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE) .....	138
Gráfico 8 Síntese das demandas registradas nas atas das reuniões comunitárias e audiências públicas do Município de Remanso (BA) e Forquilha (CE).....	151

## LISTA DE FIGURAS (TABELA, MAPA, ORGANOGRAMA)

Figuras 1 Exemplos A e B de conflitos de definição dos limites territoriais Localização em áreas de fronteira.....	106
Figuras 2 Exemplos A e B de conflitos de definição dos limites territoriais Localização em áreas de fronteira.....	106
Figura 3 Divisão das equipes de técnicos da CNM, por grupos de municípios baianos .....	115
Figura 4 Imagens utilizadas para sensibilização dos técnicos municipais e lideranças .....	122
Figura 5 As duas analogias utilizadas para estimular o debate sobre a realidade local durante a explicação sobre a etapa da leitura da realidade local.....	127
Figura 6 Analogia utilizada para estimular o debate sobre a importância da leitura compartilhada do território .....	128
Figura 7 Percentual de municípios que apresentaram (ou não) conflitos entre técnicos do município .....	131
Tabela 1 Classificação tipológica das cidades de Remanso (BA) e Forquilha (CE) .....	139
Organograma 1 – <i>Slide</i> apresentado durante as oficinas municipais.....	123
Mapa 1.....	135



## SUMÁRIO

Apresentação .....	19
Introdução .....	21
1 A estrutura do labirinto .....	29
1.1 A estrutura do labirinto: entre Luhmann, Habermas e Ardigó .....	29
1.2 Caminhos democráticos: representativo, participativo ou deliberativo? .....	37
1.3 O olhar sobre o labirinto: os desafios da democratização da Administração Pública no século XXI .....	43
1.4 Para outros caminhos: conhecimento-regulação ou conhecimento-emancipação? .....	49
1.5 Da autorreferencialidade à ação comunicativa no planejamento urbano .....	56
2 Procurando uma saída .....	75
2.1 Planejamento urbano em prol da emancipação .....	75
2.2 Estatuto da Cidade: sinal de abertura sistêmica? .....	81
2.3 Metodologia participativa: procedimentos e diálogo? .....	89
2.4 Para outras formas de “capacitação” em prol do senso comum empático .....	101
2.5 Objeto de estudo: programas de apoio a planos diretores .....	113
2.6 Estudos de Caso: Remanso e Forquilha .....	133
2.7 Limitações internas e externas à administração e a necessidade de um processo de planejamento empático .....	155
Conclusões.....	169
Referências.....	175
Anexos.....	183

O Labirinto

λαβύρινθος

*Ó Posídon, grande deus do mar! Dê algum sinal para mostrar que sou seu favorito! Faça um touro branco sair das águas e eu o oferecerei em sacrifício! Assim fala Minos, diante do altar que ergueu na praia. Ao terminar sua prece, no meio das ondas cheias de espuma surge um enorme touro branco como a neve, o qual avança calmamente em direção a Minos.*

*Satisfeito, este volta-se para seus dois irmãos e diz: – Vocês estão vendo? Posídon me protege... Portanto, o trono de Creta deve ser meu. Os dois homens imediatamente se inclinam diante do novo rei da grande ilha.*

*Enquanto se prepara para cumprir sua promessa, Minos olha o touro e fica tão deslumbrado que pensa: – É uma pena sacrificar um animal tão bonito! Então, manda buscar em seus rebanhos um touro qualquer e oferece-o em sacrifício, em lugar daquele que saíra do mar. Depois, feliz da vida, Minos volta ao palácio.*

*No fundo do mar, o temível Posídon fica furioso. Ao preservar o touro, Minos ofendeu profundamente o deus, que resolve vingar-se. Para tanto, usa seus poderes mágicos. Faz que, alguns meses mais tarde, a mulher do rei Minos dê à luz um monstro, com corpo de homem e cabeça de touro – o Minotauro. Minos fica aterrorizado, sobretudo quando descobre que a horrível criatura alimenta-se principalmente de carne humana.*

*[...] Minos manda chamar Dédalo e, sob ordens do rei, Dédalo e seu filho, Ícaro, começam a construir uma morada para o Minotauro.[...]*

*Do cérebro fértil de Dédalo brota a idéia de fazer uma prisão diferente de todas as outras. [...] Esse lugar sinistro é batizado Labirinto.*

*Quem tivesse a infelicidade de entrar ali jamais conseguiria encontrar a saída. Os longos corredores sinuosos e os desvios enganadores tornam impossível alguém orientar-se dentro do prédio.*

*[...] Bem no centro dessa prisão, esconde-se o Minotauro.*

*Apenas Dédalo e Ícaro conhecem seu segredo[...]*

(QUESNEL, Alain, 1996, p. 15)

## APRESENTAÇÃO

O Mito do Labirinto sempre me fascinou. Minos, deslumbrado frente ao touro “branco como a neve”, parecia, para mim, a imagem do homem fascinado com os encantos da Modernidade. E a recusa em entregar esse touro em sacrifício, como prometido aos deuses, representaria a recusa do homem em dividir as benesses modernas.

Essas figuras da mitologia grega ainda permaneceram durante muito tempo no meu imaginário, surgindo como base para diferentes analogias.

Durante três anos de coordenação das redes de apoio aos técnicos municipais para elaboração de Planos Diretores Participativos, no âmbito da Confederação Nacional de Municípios (CNM), no período de 2005 a 2008, os estudos teóricos e a práxis de planejamento urbano mostravam-me ora caminhos interrompidos, ora possíveis saídas.

Diante do emaranhado de caminhos, testemunhei, nas três esferas de governos, técnicos, líderes comunitários, cidadãos comuns em busca de alternativas para promover nos territórios processos de planejamento urbano mais democráticos, mais justos e mais participativos.

Processos após processos, mais de cem, acompanhei práticas participativas serem implementadas; contudo, havia a impressão de que as ações, que se mostraram *a priori* adequadas, pareciam não apontar para um planejamento participativo, em sua perspectiva emancipatória.

Emancipação distante de imaginar, principalmente, nas regiões do Norte e do Nordeste do Brasil. Parecia mais fácil vislumbrar toda a realidade como um imenso labirinto no qual, em seu interior (ou periferia), um enorme minotauro apresentava-se na forma de uma gigantesca exclusão socioterritorial “que se alimenta de carne humana”. E em que os caminhos percorridos pareciam não conduzir à saída. Reproduzindo-se, talvez, na prática, as palavras de Jesús Ibáñez (1994, p. 68):

*En el laberinto siempre hay una salida practicable, pero ninguna de las salidas conduce a la salida; hay caminos, pero ninguno lleva a ninguna parte (a ningún lugar ni a ningún tiempo); no hay paredes, pero todo el espacio y todo el tiempo es una pared. Nada tiene sentido.*

Diante da incapacidade de enxergar as consequências positivas e negativas das ações, essa inquietude motivou-me a este estudo dos processos de elaboração dos planos diretores participativos, direcionado para a compreensão do método, das ações e do contexto vivenciados, sobretudo, pelos representantes dos governos locais.

## INTRODUÇÃO

O tema da tese refere-se à incorporação da participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano. Especificamente, objetiva-se a analisar as formas de interação entre gestores públicos, técnicos e sociedade civil no processo de planejamento urbano democrático, avaliando os avanços e os constrangimentos – dificuldades, obstáculos – enfrentados pelos técnicos da Administração Pública diante dos procedimentos de elaboração de planos diretores.

Como objeto de estudo, foram selecionados municípios com população abaixo de 100 mil habitantes, integrantes dos Programas de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativos, promovidos por meio de parcerias entre entidades municipalistas e governos locais das regiões Norte e Nordeste do Brasil, no período entre 2005 e 2008.

A necessidade de constituir essas parcerias para apoiar os municípios surgiu a partir da aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores, mediante participação da população, para municípios com população acima de 20 mil habitantes, definindo o prazo para sua aprovação, sob pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa.

Diante dessa obrigatoriedade, o Setor de Planejamento Urbano da Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>1</sup> recebeu uma demanda crescente para apoio à elaboração dos planos diretores, principalmente daqueles municípios entre 20 mil e 100 mil habitantes localizados nos estados de Pará, Bahia, Paraíba e Ceará.

A inexperiência da Administração Pública em atividades de elaboração de um plano diretor, a escassez, no quadro técnico municipal, de profissionais especializados e os poucos recursos frente aos custos (média de R\$ 200.000,00 para elaboração do plano de um município de 80 mil habitantes) das consultorias externas foram algumas dificuldades apontadas pelas prefeituras. Outros aspectos se referem à omissão ou desconhecimento dos

---

<sup>1</sup> A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é uma entidade municipalista brasileira, apartidária e sem fins lucrativos, que atua de forma independente do poder central, na defesa dos interesses municipalistas e no fortalecimento da gestão pública, possuindo mais de 3.500 municípios filiados.

gestores antecessores diante da temática e das atividades necessárias para elaboração, fato que fez que o prazo de cinco anos<sup>2</sup> para elaboração do plano diretor – de 2001 a 2006 – fosse reduzido para um ano e dez meses, na gestão dos novos prefeitos eleitos em 2004.

Assim, foram alvos de estudo os quatro Programas de Apoio aos técnicos municipais (PDM-PA,<sup>3</sup> PDP-BA<sup>4</sup> PDP-CE,<sup>5</sup> PDP-Cida),<sup>6</sup> sob nossa coordenação técnica, e, especificamente, foram pesquisados dois municípios integrantes: Forquilha (CE) e Remanso (BA).

Este estudo adotou como hipótese o fato de que nem toda participação da sociedade civil significa, necessariamente, emancipação. E esse entendimento conduziu à reflexão sobre algumas questões que nortearam a tese e que estão diretamente relacionadas aos efeitos, em âmbito local, da determinação legal da participação da sociedade civil no processo de planejamento municipal.

Quais as principais questões abordadas no debate teórico, diante das formas de interação entre planejadores e sociedade civil? Do ponto de vista jurídico brasileiro, a participação da sociedade civil nas atividades de planejamento municipal foi reconhecida, mas, na prática, quais foram os entraves, por parte dos técnicos municipais, a esse processo participativo? Existiram obstáculos, como os técnicos municipais os enfrentaram, diante da relação sistema social<sup>7</sup> e mundo da vida?<sup>8</sup> Que alternativas foram implementadas na tentativa de incorporar as informações nos projetos de lei? Quais as potencialidades e as limitações dessas alternativas?

A tese divide-se em três partes. Na Parte I, quatro eixos compõem a fundamentação teórica. Primeiro, o debate quanto à possibilidade (ou não) de interação entre sistema e mundo da vida. Segundo, as diferentes concepções democráticas decorrentes do entendimento quanto à forma de interação possível. Terceiro, os desafios contemporâneos dos governos locais,

---

<sup>2</sup> A lei do Estatuto da Cidade foi aprovada em outubro de 2006 e estabeleceu, no artigo 40, o prazo para elaboração do plano diretor até outubro de 2006. Esse prazo, posteriormente, sofreu duas alterações, ficando nesta última definido para a data de 10 de dezembro de 2007.

<sup>3</sup> Programa de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Municipais de Municípios do Estado do Pará (PDM/PA).

<sup>4</sup> Programa de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativos de Municípios do Estado da Bahia (PDP/BA).

<sup>5</sup> Programa de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativos de Municípios do Estado do Ceará (PDP/CE).

<sup>6</sup> Programa de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativos de Municípios do Estado da Paraíba em parceria com a Agência Canadense para Desenvolvimento Internacional (PDP/Cida/PB). Esse programa foi desenvolvido em 2008, com municípios com menos de 20 mil habitantes e, portanto, fora da obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, consequentemente, eximido do prazo exigido para aprovação pelo Estatuto da Cidade.

<sup>7</sup> Sistema social entendido como as estruturas que permitem a reprodução material e institucional da sociedade.

<sup>8</sup> “Mundo da vida” compreendido como ambiente de interação social.

discutidos em âmbito teórico, que implicam a interação entre sistema e sujeitos. E, quarto, refere-se à discussão sobre a utilização do conhecimento: este se destina à ordem e à regulação ou à emancipação?

No capítulo 1, “A estrutura do labirinto: entre Luhmann, Habermas e Ardigó”, o antigo debate das ciências sociais sobre a interação entre sistema e mundo da vida é tratado, especificamente, com base na visão do sociólogo italiano Achille Ardigó (1988), cuja teoria se fundamenta na crítica pós-moderna ao sistema fechado autorreferencial, detentor de um “muro intransponível”. Buscando uma saída pós-pós-moderna, Ardigó analisa o sistema aberto luhmanniano, demonstrando que este permite a permeabilidade, a comunicação, mas apenas com aqueles sujeitos que já estão no sistema e que contribuem para auto-organização, autossuficiência deste, por meio de comunicação unidirecional. E revisita a teoria da ação comunicativa habermasiana, na qual o sistema é permeável em alguns poros, reciprocamente aberto, e a linguagem é o mecanismo de interação. Contudo, a essa teoria habermasiana, Ardigó acrescenta que as formas de interação entre sistema e mundo da vida devem ocorrer não apenas por meio do discurso, da linguagem, mas também a partir da empatia sistêmica, na qual o sistema é aberto e interativo e é capaz de sair da sua autorreferencialidade<sup>9</sup> e promover uma penetração recíproca, entre sistema, sujeito e relações intersubjetivas.

No capítulo 2, “Caminhos democráticos: representativo, participativo ou deliberativo?”, aborda-se o fato de que diferentes entendimentos quanto às formas de fluxos interativos entre sistema e atores apontam para diferentes concepções e práticas democráticas. Na concepção de democracia representativa, em que o povo pode escolher seus líderes, em intervalos regulares, mas não podem governar o Estado diretamente, a abertura é parcial, o sistema abre-se apenas nos “poros” que interessam a ele. Este parece ser um elemento predominante que se aproxima da concepção luhmanniana de interação entre sistema e mundo da vida. Na democracia participativa, a população elege seus representantes e pode intervir em determinados assuntos que forem convocados a opinar. Nesse entendimento, o sistema, aberto, é capaz de interagir. Contudo, no mesmo entendimento – quanto à necessidade de ampla abertura do sistema – existem diferentes concepções de como ela pode ocorrer. Na democracia deliberativa, o povo elege seus representantes e, também, tem o poder de sancionar as leis e intervir em determinados assuntos. A partir da concepção habermasiana, na qual a interação é possível pela via da ação comunicativa entre sujeito e sistema, surgiram

---

<sup>9</sup> Autorreferencialidade corresponde ao processo em que os componentes internos operam entre eles mesmos, com o objetivo de gerar ordem interna.

outras visões de democracia, complementares ou divergentes, que foram sistematizadas por Avritzer (2000). A essa diversidade de formas de democracia, acrescentamos, neste estudo, a visão de Ardigó (1988), na qual a interação apenas se torna possível na esfera da empatia, entendida como a capacidade do sujeito de se colocar no lugar do outro.

No capítulo 3, “O Olhar sobre o labirinto: os desafios democráticos do século XXI”, trata-se o tema da governança democrática, em que técnicos municipais e sociedade civil encontram seus principais desafios contemporâneos. Faz-se referência aos obstáculos das administrações públicas que parecem dificultar sobremaneira o avanço na democratização das relações internas da administração, identificados por Brugué e Gallego (2001). Limitações internas e externas que são concebidas neste estudo não apenas como dificuldades comunicativas da linguagem e do discurso, mas também, como apresentou Ardigó (1988), como constrangimentos que ocorrem no âmbito da relação intersubjetiva.

No capítulo 4, “Para outros caminhos: conhecimento-regulação ou conhecimento-emancipação?”, adota-se a tese de Santos (2000, 2001) de que, na contemporaneidade, torna-se necessária uma mudança paradigmática epistemológica, uma passagem do paradigma da ciência moderna para o paradigma do “conhecimento prudente para uma vida decente”, direcionado não para um novo equilíbrio entre o conhecimento-regulação<sup>10</sup> e o conhecimento-emancipação,<sup>11</sup> mas sim para um desequilíbrio dinâmico que incline mais para este último. O que implica sair de um conhecimento utilizado apenas para regulação em direção a um conhecimento focado na emancipação, por meio da valorização de duas dimensões: a solidariedade e a participação.

No capítulo 5, “Da autorreferencialidade à ação comunicativa no planejamento urbano”, as premissas do urbanismo moderno são analisadas sob o enfoque de suas normas e diretrizes e sua interação com o mundo da vida, nos discursos de Le Corbusier, na Carta de Atenas e nos Congressos de Internacionais de Arquitetura Moderna (Ciam). Em contraposição a essa aparente homogeneidade do discurso dos Ciam, destacam-se o debate divergente do Team 10<sup>12</sup>, na esfera do sistema, e as experiências de protestos e demolições (de avenidas a conjuntos habitacionais) como reflexos do conflito entre autorreferencialidade e necessidades

---

<sup>10</sup> Conhecimento-regulação: trajetória de conhecimento do caos à ordem.

<sup>11</sup> Conhecimento-emancipação: trajetória de conhecimento do colonialismo à solidariedade.

<sup>12</sup> O Team 10 foi um grupo (sem vínculo formal) de arquitetos que apresentou críticas aos conceitos universalistas do Ciam.



do mundo da vida. Teóricos e profissionais pleitearam a revisão dos postulados modernos, ora rompendo com estes, ora propondo um novo papel para os profissionais (interdisciplinares), diante da necessidade de democratização do planejamento urbano. Neste estudo, será abordado, em especial, John Forester (1995), pois ele correlaciona o planejamento urbano com a teoria comunicativa habermasiana, enfocando o poder da informação e da linguagem nos espaços discursivos democráticos. Em seu livro mais recente, Forester (2009) enfoca a importância dos planejadores como mediadores nos processos participativos. Entendimento que, neste estudo, consideramos próximo à concepção de interação empática de Ardigó.

Na Parte II, enfocamos a prática de planejamento urbano e, em particular, os planos diretores, objeto de estudo desta pesquisa. Especificamente, abordamos as possibilidades e constrangimentos ocorridos nas tentativas de interação entre técnicos dos municípios e cidadãos e dos técnicos dos municípios entre si.

No capítulo 1, “Planejamento urbano em prol da emancipação?”, analisamos os processos nos quais planejadores atuaram no diálogo entre conhecimento técnico e sociedade civil, em busca de alternativas para as questões sociais. A experiência brasileira de concepção e delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) é apresentada como resultado da interação entre sistema e mundo da vida, em que os profissionais, detentores de conhecimento técnico-científico, mediaram espaços em busca de novas alternativas regulatórias, em prol de metas emancipatórias. Em especial, ressaltam-se as criações de Zeis em Recife (PE), a partir de 1990, discutidas por De La Mora e De La Mora (2003), nas quais o assessoramento técnico aos atores sociais, em busca do direito à terra urbana para população de baixa renda, resultou em uma concepção inovadora do zoneamento.

No capítulo 2, “Estatuto da Cidade: sinal de abertura sistêmica?”, analisam-se, por meio de uma breve retrospectiva histórica, os aspectos predominantes nas concepções, nas críticas e nas reformulações de planos diretores. A função social da propriedade urbana e da cidade subordinada à aprovação do plano diretor pelo município é analisada como resultado do processo de formulação da Constituição Brasileira de 1988, como uma norma sistêmica parcialmente aberta a atender às reivindicações dos movimentos sociais. No processo de formulação de Lei do Estatuto da Cidade, de um lado, a função social da propriedade urbana e da cidade continuou condicionada a uma lei municipal, contudo, por outro lado, a participação da população no processo de elaboração e a gestão democrática da lei parecem ter sido um avanço, fruto da abertura sistêmica. A criação do Ministério das Cidades, a realização de

campanhas para elaboração de planos diretores participativos, a criação do Conselho Nacional das Cidades e a aprovação de Resoluções Orientativas também parecem demonstrar uma abertura do sistema para o diálogo com representantes da sociedade civil e a incorporação de suas demandas. Nos textos da resolução do Conselho da Cidade, é possível identificar tanto a concepção democrática predominante nesses espaços de diálogo quanto as demandas e os entendimentos advindos da prática cotidiana dos conselheiros. A Resolução nº 25 incorpora notadamente uma concepção habermasiana, na qual a abertura do sistema ocorre por meio de negociação e consenso, possível apenas pelo acesso aos espaços de diálogo, à informação e pela linguagem acessível. E a Resolução nº 34 acrescenta a necessidade de se considerar o território rural no processo de planejamento do instrumento de política urbana, o plano diretor.

O capítulo 3, “Metodologia participativa: procedimentos e diálogo?”, descreve a metodologia divulgada pelo governo federal e que foi aplicada pela Caixa Econômica Federal (CEF) como mecanismo de fiscalização da aplicação metodológica e parâmetro para liberação de recursos. Registra que esses procedimentos metodológicos também foram discutidos no âmbito do Conselho das Cidades (ConCidades), e, fruto dos debates, foram aprovadas resoluções destinadas a orientar os gestores e os técnicos dos municípios, líderes dos movimentos sociais e cidadãos.

O capítulo 4, “Para outras formas de ‘capacitação’ em prol do senso comum empático”, apresenta o programa de apoio aos técnicos dos municípios, associações e consórcios do Estado do Pará, descrevendo a estrutura desses programas, as entidades parceiras e as expectativas dos técnicos (atendidas ou não).

A metodologia aplicada pela CNM e a estrutura da pesquisa aplicada em dois municípios selecionados são apresentadas no capítulo 5, “Objeto de estudo: programas de apoio e planos diretores”. Os programas de apoio dos estados da Bahia e do Ceará são descritos no capítulo 6, “O conhecimento-emancipação e a empatia”. Uma análise comparativa entre um município baiano e um município cearense é utilizada para ilustrar as principais demandas, propostas e diretrizes estabelecidas nos processos participativos.

Por fim, o capítulo 7, “As limitações internas e externas à administração e a necessidade de um processo de planejamento empático”, destina-se à análise das limitações advindas das relações intersubjetivas – entre técnicos e sociedade civil – registradas nos municípios integrantes do programa de apoio desenvolvido no Estado da Paraíba.

Os procedimentos metodológicos aplicados resumidamente foram: **i)** revisão bibliográfica; **ii)** levantamento e análise do processo decisório de elaboração dos Planos Diretores Participativos por meio de atas, vídeos, depoimentos, entrevistas, questionários; **iii)** avaliação dos mecanismos e das práticas de participação esperados, alcançados ou mantidos no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo. Optando-se pelas seguintes técnicas de levantamentos de dados: a) observação direta intensiva, levantamento *in loco* das informações; b) observação direta extensiva, aplicação de questionários e realização de entrevistas.

Com isso, pretendemos reunir, nesta pesquisa, os principais aspectos que possam comprovar a hipótese de que no processo de planejamento participativo a existência dos espaços destinados a facilitar o diálogo interno e externo não garante a eficácia do debate, sendo necessária a interação empática entre os envolvidos, sejam atores sociais ou governos.



# 1 A ESTRUTURA DO LABIRINTO

## 1.1 A estrutura do labirinto: entre Luhmann, Habermas e Ardigó

“A análise da articulação complexa entre sistema e atores dá lugar a um dos mais interessantes debates no domínio da ciência social e que se situa no coração de diversas disciplinas sociais.”

Isabel Guerra (2007, p. 21)

Para compreender e interpretar as condutas humanas na sociedade e as possíveis mudanças sociais, as ciências sociais têm utilizado um sistema binário: *sistema social*, entendido como as estruturas que permitem a reprodução material e institucional da sociedade; e o *mundo da vida*,<sup>13</sup> compreendido como ambiente de interação social.

A lógica sistêmica é aquela determinada pela razão instrumental e estratégica de ordenar as ações, ou seja, constitui-se na apropriação dos objetos de conhecimento com a finalidade de dominá-los para assegurar a “integração sistêmica”. A lógica interativa é resultante do mundo da vida, como resultado de experiências compartilhadas entre atores sociais (RIBEIRO, 2005, p. 29-30).

Como polos de interação opostos, “pendulares”, que oscilam e se confrontam quanto ao entendimento e as formas de interação entre sistema social e mundo da vida, essa relação dicotômica revela-se como centro de debates de diferentes paradigmas teóricos:

A complexidade do social, e a diversidade das formas de o entender, foram produzindo paradigmas teóricos (e metodologias diversas) que coexistiram

---

<sup>13</sup> Ribeiro (2005, p. 30) registra que o conceito de mundo da vida vem do método fenomenológico de Edmund Husserl e explica que, para Alfred Schutz, a fenomenológica constitui “o estudo da ligação entre consciência humana e vida social, entre a forma assumida pela vida social e da maneira como as pessoas percebem, pensam e falam sobre ela”.

sempre sem grande integração, valorizando, cada um deles, diferentes dimensões da vida social. A oposição indivíduo-sociedade manteve-se como uma das bases dicotômicas entre as teorias mais interacionistas e mais sistêmicas, dividindo as academias e os centros de pesquisas (GUERRA, 2007, p. 19).

No período entre as décadas de 1960 e 1970, as concepções sistêmicas, funcionalistas e marxistas eram predominantes. A sociedade era vista do ponto de vista global, e os interesses sociais entendidos como opostos e polarizados. As concepções mais críticas consideravam que a sociedade seguia as manobras de “exploração” dos grupos “dominantes”. Guerra (2007, p. 21) explica esse entendimento:

O ator imerso em relações de exploração pelo trabalho, e desapossado dos meios de produção, estava sujeito ao mero papel de sujeito alienado, incapaz de libertação a não ser através da “revolução socialista”. O olhar sociológico se preocupava com a clarificação das lógicas de dominação, entendidas a partir das instituições que exerciam o poder.

Dessa forma, o sistema é descrito como diferenciado, funcional e dotado de mecanismos seletivos que são produtos do saber projetual e modelístico, com pretensão de universalismo.

Trata-se de uma concepção de sistema social sem referência ao sujeito (ator) ou aos objetivos das ações humanas. O controle é atribuído à máquina “inteligente”, isenta de elementos do mundo da vida (paixões, valores, medo, consciência humana). O mundo da vida é redutível ao sistema. Postula-se a incongruência do sistema e do mundo da vida e a limitação tanto da compreensão, da seleção e da racionalidade individual ou de pequenos grupos, quanto da comunicação intersubjetiva espontânea.

Na concepção de Niklas Luhmann (apud Ardigó, 1988, p. 161), o sistema é autorreferencial e autopoético.<sup>14</sup>

No sistema autorreferencial, os componentes internos do sistema interagem entre si para gerar ordem interna (TEUBNER, 1989). Considera-se a racionalidade do indivíduo como limitada e excessivamente inadequada. O excesso de complexidade das sociedades avançadas não permite ao sistema social procurar a participação dos sujeitos, as pessoas não podem participar na elaboração das decisões. De acordo com Serapioni (2003, p. 84):

*Luhmann sostiene que es necesario abandonar la pretensión de querer*

---

<sup>14</sup> O termo *autopoiese* – derivado do grego *poiesis*, que denota produção –, criado pelos biólogos Francisco Varela e Humberto Maturan, é utilizado para designar a capacidade dos seres vivos de se autoproduzirem de forma ininterrupta, autônoma e autorreguladora. (ARAÚJO, 2004, p. 8). Essa construção conceitual oriunda das ciências naturais foi empregada por Luhmann nas ciências sociais.

*continuar legitimando a la sociedad a través de la implicación del mundo vital para la formación del consenso y de la voluntad colectiva, dado el continuo crecimiento de la complejidad del ambiente social externo al sistema.*

De acordo com Luhmann, a finalidade ideal do sistema é sua autossuficiência, isto é, o fechamento auto-organizativo e autorreflexivo no confronto com o ambiente externo. Nas palavras do autor:

O ambiente não contribui para nenhuma operação do sistema, mas pode irritar ou perturbar (como diz Maturana) as operações do sistema somente quando os efeitos do ambiente aparecem no sistema como informação e podem ser processados nele como tal (apud KUNZLER, 2004, p. 129).

Apesar desse “fechamento operacional”, para Luhmann, os sistemas não são unidades isoladas umas das outras, pois elas teriam uma “abertura cognitiva” para captar as interferências produzidas pelo ambiente (outros sistemas) e reproduzi-las a partir de suas operações. Isso ocorre devido à contradição, ao paradoxo, que o próprio conceito de *autopoiese*<sup>15</sup> encerra (apud KUNZLER, 2004, p. 128).

No sistema autopoético, o próprio sistema transforma-se internamente, com o objetivo de enfrentar a complexidade do ambiente externo, criando subsistemas e tornando-se mais complexo. Essa mudança interna do sistema é provocada pela perturbação do ambiente externo, levando, com isso, o sistema a evoluir, a mudar suas estruturas, a se diferenciar ainda mais do ambiente.

Luhmann utiliza o conceito de *dupla contingência* para explicar o comportamento do sistema e do mundo da vida, dependem da expectativa que um faz acerca do comportamento do outro, como mecanismo e abertura parcial do sistema. Como exemplifica Kunzler (2004, p. 125):

A razão do sistema evolui é sobreviver à complexidade do ambiente que cria constantemente novas possibilidades de forma inesperada. A nova estrutura é impulsionada por essa contingência imprevisível. Luhmann lembra que, na sociedade, muitas coisas são planejadas, como, por exemplo, currículos escolares, sistemas de tráfego e campanhas eleitorais, mas isso não garante que os efeitos ocorram conforme pretendidos, o que leva a concluir que o sistema evolui quando desvia do planejamento, quando não reage da mesma forma, quando não se repete. A evolução não pode ser planejada, ela se nutre dos desvios da reprodução normal.

---

<sup>15</sup> Araújo (2004, p. 8) explica que, na *autopoiese*, o funcionamento do ser vivo implica a necessidade de recorrer aos recursos do meio ambiente, tornando-se, portanto, um mecanismo, ao mesmo tempo, autônomo e dependente.

Contudo, esse mecanismo intercâmbio do sistema com o ambiente ocorre apenas para “externalização da autorreferencialidade” sistêmica, o que significa dizer que não existe um acordo, a sociedade adota as normas que são (re)definidas e transmitidas pelo sistema. Os resultados concentram-se na instrumentação técnico e científico, carregado de racionalismo (MIRANDA, 2009).

Portanto, na construção conceitual luhmanniana, o sistema é aberto sobre o ambiente, mas impenetrável em seu núcleo reprodutivo interno, um “muro transparente, mas intransponível” (ARDIGÓ, 1988, p. 206).

A reconciliação do sistema e do sujeito, elemento do mundo da vida, tem sua origem na abertura de teorias de suporte à ação, em que o sujeito social é capaz de dar sentido à ação. Nessas teorias de ação, a natureza das formas de comportamento social

não pode ser “deduzida” de um conjunto de normas ou de uma coleção de dados, mas pode ser entendida quando enraizada nas experiências cotidianas e nas perspectivas do ‘senso comum’ partilhadas por todos os que vivem inseridos nas dinâmicas sociais atuais. (GUERRA, 2007, p. 20-22).

O filósofo alemão Jürgen Habermas (2003) e o sociólogo italiano Achille Ardigó (1988), em comum, postulam a concepção de sistema aberto, por meio do qual a comunicação com o mundo da vida é possível em um espaço específico. Discordaram da teoria da autorreferencialidade do sistema, afirmando que não é mais convincente a teoria sistêmica da auto-organização para diferenciação, como *autopoiese*. Contudo, sob alguns aspectos, divergiram quanto à forma de viabilizar essa interação entre sistema social e mundo da vida.

Para Habermas, a interação social, para definição das ações sociais a serem praticadas na sociedade, apenas é possível por meio da linguagem e do diálogo, para construção do consenso. A teoria da racionalidade comunicativa possibilitaria a emancipação dos homens, uma vez que a argumentação das ideias se daria livre de coações. Dessa forma, a ação comunicativa pode ser definida como a situação em que os processos discursivos e argumentativos entre sujeitos buscam o equilíbrio entre a lógica sistêmica e a lógica interativa, possibilitando o fortalecimento da sociedade civil. Consequentemente, no espaço público de discussão e negociação – a esfera pública –, todos devem ter as mesmas condições de participação, e os discursos e argumentos devem possibilitar alcançar o consenso (RIBEIRO, 2005, p. 28).



Vale ressaltar que, para Habermas (2003, p. 29-32), a compreensão de uma ação corresponde à atividade de estabelecer, de modo convencional, o significado de um signo e de construir uma regra, de forma discursiva. Esta que deve passar por uma forma de validade intersubjetiva, o que implica dois tipos distintos de expectativas: “a) a expectativa de B, de que A tenha a intenção de executar uma ação em aplicação de uma regra, e b) a expectativa de A, de que B reconheça ou considere sua ação como cumprimento da regra”. Portanto, a ação comunicativa relaciona-se com as expectativas recíprocas de comportamento. Essas expectativas precisam ser entendidas e reconhecidas, pelo menos, por dois sujeitos agentes.

O conceito de mundo da vida, para Habermas, poder ser entendido ainda como a experiência compartilhada entre os atores sociais por meio da língua, das tradições. Um reservatório “de saber organizado e transmitido culturalmente” (RIBEIRO, 2005, p. 29-30).

Assim como Habermas, Ardigó tenta superar a teoria sistêmica. Primeiro, este discorda dos postulados de que a racionalidade individual ou dos pequenos grupos seja limitada e o pensamento individual ou de pequenos grupos deve ser posto de lado. Segundo, rechaça a postura de não se considerar o senso comum. E, terceiro, discorda também da concepção de que o saber deve estar em benefício da análise sistêmica conduzida “sobre o exclusivo ponto de referência da tecnocracia, da semântica erudita, da ciência da organização”. E também concorda com o que se refere à possibilidade de uma formação discursiva prática que pode unir senso intersubjetivo e legitimação social (ARDIGÓ, 1988, p. 297).

Contudo, discorda do pensamento habermasiano (ver quadro 1) quanto à formação discursiva da norma, considerando-a uma utopia, por uma razão principal: não se pode relacionar a sociabilidade somente à dimensão do discurso, da linguagem, hermenêuticamente fundamentado sobre certezas compartilhadas e hereditariedade das tradições. Para Ardigó (1988, p. 6-7), a forma de sociabilidade não ocorre, necessariamente, ou exclusivamente, por meio da intervenção da hermenêutica que interpreta a opinião do Outro, do que o Outro disse, ou escreveu, sem se “colocar no lugar” dele.

**Quadro 1: Aspectos teóricos comparativos entre as teorias de Habermas e Ardigó**

	<b>Hermenêutica Linguística (Habermas)</b>	<b>Interação empática (Ardigó)</b>
Gênese da vida social	Linguagem e herança histórica.	Empatia como capacidade de consciência do indivíduo/ator social de se colocar no lugar da experiência do Outro, antes do início de uma comunicação linguística.
Premissas do intercâmbio comunicativo	Ato de linguagem por meio do qual um sujeito pretende chegar a um entendimento com outro sujeito sobre algo no mundo.	Empatia como elemento capaz de fundar a saída da autorreferencialidade pessoal em direção à “objetividade intersubjetiva”.
Intercâmbio	Comunicação interpretativa de saberes já transmitidos e possuídos em comum.	Inovação de senso e de ações intersubjetivas.
Possibilidades da interação	Busca de consenso por meio do discurso, sem constrangimentos ou coerção.	Espaços de inovação entre subjetividade individual, grupos intersubjetivos de um lado e macrosistema de outro.
Atos do sujeito	Processos subjetivos, por associação, por analogia, por imitação.	Sujeito capaz de transcendentalidade, de subjetividade intencional, de interferir no “espaço interpretativo público”, de senso de visão consciencial de outras pessoas, sair da subjetividade da consciência à objetividade intersubjetiva.

Fonte: elaboração da autora, adaptado de Ardigó (1988).

Na compreensão do autor, o mundo da vida não é redutível aos determinismos do sistema social, e, portanto, a “base biopsíquica” do sujeito não se reduz a um “feixe” de regras sociais. A consciência está no sujeito. Cada ser humano é dotado de razão. Para ele:

A consciência de cada um de nós, na relação com o Outro, para o autor, não produz somente intenções e ações cognitivas. Expressa não apenas os problemas e as respostas existenciais (através de perguntas sobre a vida, a morte, a dor, e o mistério de Deus), mas também justiça (do certo-errado, do bom-mau, do belo-feio) e intenção expressiva-afetiva e pragmática (ARDIGÓ, 1988, p. 39).

Por isso, para o autor, não é possível se diferenciar da teoria sistêmica autorreferencial, sem considerar a intencionalidade do sujeito, com sua consciência individual, com sua capacidade subjetiva motivacional. Contudo, o processo evolutivo da consciência individual,

implica a aproximação do sujeito com a experiência de consciência de outra pessoa, o que significa uma interação com a experiência do Outro. Ardigó explica que:

Consciência é, sobretudo, a abertura emocional para o mundo, a descoberta do outro de mim como *alter ego*, é também estímulo cognitivo-afetivo-avaliativo-pragmático para explorar o outro de mim que si coloca fora do meu Eu (mente-corpo), no horizonte da minha observação *direta* (ARDIGÓ, 1988, p. 41, grifos do autor).

Para Ardigó (op. cit., p. 40), é possível compreender e se aproximar do senso de experiência de consciência de outra pessoa por meio do ato empático. Empatia<sup>16</sup> é entendida como capacidade de consciência do sujeito de se render intuitivamente ao sentimento do Outro, de interpretar, colocando-se no lugar, a experiência que o Outro (reconhecido como *alter ego*) está atravessando. É a ponte entre o interno e o externo, entre o Eu e o Outro, é o movimento da consciência para descoberta e conhecimentos do Outro.

O autor adota o conceito de empatia de Edith Stein, enfatizando que esse conceito não pode ser confundido com ato cognitivo, ou expressão somente de sentimento, nem mesmo com um mero processo psíquico entre sujeitos. Nas palavras dele:

O conceito de empatia de Stein rejeita a analogia da empatia com estado puramente subjetivo da mente. Para a autora, existe afinidade entre empatia e estado mental, contudo, existe uma nítida diferença entre as experiências das percepções internas e o envolvimento empático com o estado mental do outro. Não se pode reduzir a empatia ao simples procedimento analógico com base no meu estado mental, não é a repetição da experiência do outro na percepção interna da minha consciência. É nítido que a experiência do outro não é a minha originária. Com isso, se inicia a saída de nós mesmos (ARDIGÓ, 1988, p. 71-72).

A vida social é feita de empatia, antes da ação comunicativa por meio da linguagem, podendo criar tanto senso subjetivo quanto senso intersubjetivo. A intersubjetividade<sup>17</sup> intuitiva é considerada a condição para (re)fundamentar a sociabilidade. Assim, nas palavras do autor: “a empatia é um instrumento para recuperação da variável subjetiva e intersubjetiva no processo de conhecimento e de práxis de humanização da sociedade altamente tecnocrática” (ARDIGÓ, 1988, p. 5).

---

<sup>16</sup> “O conceito de empatia é relacionado, de forma geral, pela filosofia fenomenológica, do inicial uso romântico ou circunscrito à estética, do filósofo Edmund Husserl e da sua aluna Edith Stein, no início do século XX. Por empatia, Husserl, e depois Stein, entendeu a capacidade de cada um de nós de sentir a experiência de outro além de nós, que entram no nosso direto âmbito de observação além de corpo vivente externo” (ARDIGÓ, 1988, p. 4).

<sup>17</sup> O conceito de intersubjetividade para Ardigó (1988, p. 178) corresponde a “cada trama de comunicação recíproca entre dois ou mais sujeito-pessoa com compreensão comum de experiências, de motivações e de percepções do mundo circundante”.

É importante ressaltar também que a interação entre sistema-ambiente, para o autor, exige a aproximação empática não apenas diante das duas dimensões citadas – *subjetiva* e *intersubjetiva* – mas também, em face de uma terceira: a *sistêmica* (1998, p. 187).

Ardigó discorda de Luhmann quanto à necessidade de fechamento “operacional” do sistema, no entanto, concorda com a concepção luhmanniana quanto à *dupla contingência* da relação sistema social e ambiente externo.

Contudo, Ardigó diverge novamente de Luhmann, quando este considera a dupla contingência apenas como mecanismo de externalização do sistema. Ardigó enfatiza a dupla contingência como mecanismo de penetração recíproca entre sistema e mundo da vida: “um sistema empatizante com o ambiente, e um ambiente empatizante com o sistema” (op.cit., p. 298). Um modelo de sistema capaz de aprender não só com o ambiente e não apenas mudar sua estrutura de ação (concepção luhmanniana), mas também superar suas regras e normas autorreferenciais.

Ardigó (1988, p. 51) propõe que seja reconhecida a “dupla contingência” das relações sociais, no sentido de que o comportamento do ego dependa do comportamento do Alter e cada um dos dois comportamentos dependa da expectativa que um faz sobre o comportamento do outro, e vice-versa.

Segundo o autor, mesmo nas relações com restrições assimétricas de poder – que ocorrem de cima para baixo e, raramente, em sentido inverso – cada sujeito pode ser portador de senso, de empatia, de responsabilidade, em direção ao outro ser vivo. A conexão entre relações sociais e sujeitos é de fato uma relação ambivalente e ambígua, uma vez que é também uma questão de consciência e de vontade (ética e prática) dos sujeitos e não somente de determinismos sociais preestabelecidos e transmitidos.

O ato empático exitoso seria capaz de despertar no sujeito um novo sentido em relação a coisas que antes eram indiferentes e, ainda, de colocar em discussão o “meu” Eu como centro do mundo, embora não a ponto de “anular-me no outro de que me empatizo”. Com isso, o sujeito “se abriria ao mundo”, saindo do limite do subjetivismo em direção a uma saída na interação social objetiva (ARDIGÓ, 1988, p. 45-48).

Assim, para finalizar, é importante registrar que o estudo comparativo entre os diferentes entendimentos quanto à relação sistema social e mundo da vida (ver anexo 1) resume os principais aspectos a serem considerados nesta tese.

Em especial, adotaremos neste estudo, o postulado de Ardigó de que as relações empáticas – nas interações entre sistemas e mundo da vida e das relações entre os próprios sujeitos – devem ser consideradas como condicionantes da abertura sistêmica.

## **1.2 Caminhos democráticos: representativo, participativo ou deliberativo?**

No registro no mapa-mundi dos governos declarados democráticos, a democracia é hegemônica, mas, não, homogênea. As regras, os procedimentos e as formas democráticas atuais são heterogêneos. Essas formas fundamentam-se em distintas concepções de democracia, derivadas, inclusive, de pontos de vistas diversos quanto à relação entre sistema social e mundo da vida.

O debate democrático da primeira metade do século XX, de acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 43), caracterizou-se pelo enfrentamento entre duas concepções de democracia: a liberal-democracia, de um lado; e a concepção marxista, de outro.

Portanto, entre os diferentes “caminhos democráticos”, abordaremos, inicialmente, essas duas concepções, considerando as formas de interação entre sistema e mundo da vida propostas: **i)** a democracia *representativa*, em que o povo pode escolher seus líderes, em intervalos regulares, mas não pode governar o estado diretamente; e **ii)** a democracia *participativa*, na qual o cidadão se reúne em espaço públicos para tratar de assuntos da coletividade, criando leis, administrando e julgando (plebiscito, iniciativa popular, revogação), sem necessidade de eleger representantes.

A democracia liberal-representativa consolidou-se na Europa a partir do final das duas guerras mundiais e, posteriormente, expandindo-se, nos anos 1980, pela América Latina e Europa do Leste. Caracterizando-se pela restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos. O povo pode escolher seus líderes, em intervalos regulares. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45).

O elemento procedimental da democracia representativa não é a forma como o processo de tomada de decisões remete à soberania popular. Essa concepção hegemônica (op. cit., p. 45), determina que as regras do processo democrático, correspondam a um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas e para formação de governo representativo. A participação da população dar-se-ia por meio de um método procedimental político direcionado para constituição dos governos representativos, que seriam os responsáveis pelas tomadas de decisões legislativas e administrativas.

Grabowsky (apud BONAVIDES, 1996, p. 197) possuía uma visão pessimista entre massa e política, julgando a massa como pressuposto das ditaduras, a ponto de considerá-la como principal estigma de subversão e destruição do princípio democrático. A ordem e a estabilidade do sistema político democrático preocupavam os pensadores no século XIX.

Para Joseph Schumpeter, a soberania popular não poderia ser pensada como um posicionamento racional por parte da população ou do indivíduo sobre determinada questão, uma vez que “os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-rationais e a agem de maneira quase infantil ao tomar decisões” (SCHUMPETER, 1942, p. 257, apud SANTOS, 2002, p. 45).

A representação foi adotada como a única solução possível, nas democracias de grandes massas, para manter a ordem e a estabilidade do sistema político democrático, pois, nessa concepção, o homem comum quando se depara com assuntos políticos “perde completamente [...] a noção da realidade e se desloca para um nível mais baixo de desempenho mental assim que ingressa no campo da política”. (SCHUMPETER apud PATEMAN, 1992, p. 29).

Seguindo a mesma direção de Schumpeter, Berelson argumenta que os altos níveis de participação e interesse devem ser exigidos apenas de uma minoria. A participação da população, portanto, deve ser limitada, pois a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um papel importante de manutenção da estabilidade do sistema, atenuando as discordâncias, os ajustes e as mudanças (apud PATEMAN, 1992, p. 16-17).

De acordo com Benevides (1991, p. 30-45), os entendimentos quanto à ação da população nas tomadas de decisões políticas enfatizam: **i)** “a incompetência da população para votar em questões que ‘não pode entender’”; **ii)** “a incoerência de suas opiniões – quando as tem”; **iii)** “a irresponsabilidade política dos participantes, uma vez que nada lhes é

cobrado”; **iv)** “a tendência da população em votar nas propostas mais conservadoras, preconceituosas e reacionárias”; **v)** “a vulnerabilidade da população às pressões do poder econômico e dos grupos mais organizados”; **vi)** “o povo seria dirigido pela ‘tirania da maioria’ e dominado pelas ‘paixões’”.

Fundados nessas premissas, reforçaram-se argumentos desfavoráveis quanto à participação da população, como: **i)** o enfraquecimento dos partidos, das lideranças e do próprio Parlamento; **ii)** o risco das consultas plebiscitárias que levam à tirania pela manipulação do povo; **iii)** a incapacidade do povo para atuar, com racionalidade e eficiência, no processo legislativo; **iv)** a provável supremacia dos grupos de pressão dos segmentos mais organizados ou do poder econômico, na condução das campanhas eleitorais para referendo ou iniciativa popular; **v)** a apatia do eleitorado, pressionado por tantos apelos de participação, ou, em sentido contrário, a criação do cidadão total, sofrendo do excesso de participação; **vi)** a irracionalidade de procedimentos que, ao enfraquecerem as autoridades constituídas e diluírem as responsabilidades, implicam lentidão ou paralisia do processo de tomada de decisões e sua implementação (BENEVIDES, 1991, p. 46-47).

Essas visões, somadas a outros argumentos a favor da limitação da participação da população, embasaram alguns mecanismos regulatórios, tais como: **i)** a definição de um número reduzido da participação da população; **ii)** a redução da participação ao voto e aos arranjos institucionais para manter a máquina eleitoral; **iii)** a formação de uma estrutura de autoridade e liderança; **iv)** a valorização da apatia política dos cidadãos, de modo que se delegasse aos técnicos e políticos profissionais a representação de seus interesses. Assim, a participação se restringe em torno de procedimento eleitoral para formação de governos.

Na democracia *participativa*, o cidadão se reúne em espaços públicos para tratar de assuntos da coletividade, criando leis, administrando e julgando (plebiscito, iniciativa popular, revogação), sem necessidade de eleger representantes.

Em oposição à visão pessimista entre massa e política, Nawiasky defende a importância da politização e da educação das massas para a resistência da democracia frente ao totalitarismo. Bonavides (1996, p. 199-200) resume o pensamento otimista da seguinte forma:

A democracia e o Estado não podem ir, segundo ele [Nawiasky], contra as massas, senão com as mesmas. Cabe-lhes educá-las, mediante a politização de seus elementos. Do contrário, seria entregá-las, em covarde capitulação, aos

piores *flibusteiros* do totalitarismo. Estes são, em geral, os demagogos atrevidos, que já se acham à vista, para explorá-las (grifo nosso).

Jean Jacques Rousseau, defensor clássico da democracia participativa, considerou que a participação tinha uma função educativa. Por isso, defendeu que a participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, provocaria um efeito psicológico e educativo sobre os que participam, resultando no desenvolvimento de uma ação responsável, individual, social e política. E, ainda, que essa experiência participativa integra o indivíduo à sociedade e constitui o instrumental para transformá-la em uma verdadeira comunidade, uma vez que, não apenas permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, mas também fornece a sensação de que cada cidadão isolado “pertence” à sua comunidade (PATEMAN, 1992, p. 35-42).

Rousseau defende a soberania popular, na qual a participação direta acontece na tomada de decisões, considerando que a situação ideal seria a tomada de decisões por parte dos indivíduos, de modo que não prevalecessem as “vontades particulares” de grupos organizados. Nas situações em que fosse impossível evitar as associações organizadas, essas deveriam ser numerosas e de poder político “tão igual possível”. Assim, nas palavras do teórico:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa; é ela própria, ou então é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, portanto, e nem podem ser, seus representantes, não sendo mais que seus comissários; eles não podem concluir coisa alguma definitivamente (ROUSSEAU, 1983, p. 15).

Considera também que a concretização para tal sistema participativo seria necessária não só em uma sociedade em que todo homem possuísse alguma propriedade, em que houvesse independência econômica e igualdade (embora não exigisse igualdade absoluta), mas também naquela em que a relação entre os indivíduos fosse de interdependência – o cidadão apenas poderia agir com a cooperação de todos, ou da maioria. Assim, a segurança da propriedade, a independência econômica e a interdependência entre os cidadãos constituíram a base necessária para a igualdade e a independência política do indivíduo, possibilitando o envolvimento na gestão estatal dos problemas públicos e na criação das leis que regulam suas vidas (PATEMAN, 1992, p. 35).



Assim, para Rousseau, o processo participativo aumentaria o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser, e a permanecer, seu próprio senhor, ou seja, nenhum homem, ou grupo, seria senhor um do outro, todos seriam “igualmente dependentes entre si e igualmente sujeitos à lei” (ROUSSEAU, 1983, p. 41).

Mais que privilegiar o processo decisório, no interior do processo deliberativo, valorizava a formação da vontade geral. Para Avritzer:

Rousseau, ao identificar o processo de formação da vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, propõe uma concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como o elemento central do processo deliberativo; a idéia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro (2000, p. 26).

Os demais teóricos da democracia participativa reforçam os argumentos de Rousseau, colocando-os no contexto do sistema político moderno. Para John Stuart Mill, quando o indivíduo se ocupa somente de seus assuntos privados e não participa das questões públicas, sua “autoestima” é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável: “o homem nunca pensa em qualquer interesse coletivo, em qualquer objetivo a ser buscado em conjunto com outros, mas apenas na competição com eles, e em certa medida à sua custa” (MILL, 1910, p. 217 apud PATEMAN, 1992, p. 45).

A partir da participação na vida política, o cidadão aprenderia a exercer a democracia por meio do enfrentamento dos problemas que afetam diretamente o cotidiano coletivo, considerando o interesse público e aplicando princípios e máximas que têm como razão de existência o bem comum. E, ainda segundo este teórico, as instituições deveriam ser julgadas quanto ao “bom governo”, observando, para tanto, o critério referente ao grau em que as instituições políticas “promovem o avanço mental geral da comunidade, entendendo-se por isto o avanço em intelecto, em virtude e em atividade prática e eficiência” (MILL, 1910, p. 195 apud PATEMAN, p. 43).

Pateman registra que, para Mill, de nada serve o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação em um nível local, pois é nessa esfera que ele aprende a se autogovernar. Pela primeira vez, a participação na tomada de decisão, para interesse coletivo aparece nas cidades no nível local, o espaço considerado ideal para educar o indivíduo para a responsabilidade social nos dois níveis de governo. Assim, para o autor:

Não aprendemos a ler e a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala (MILL, 1963, p. 186, apud PATEMAN, p. 46).

Sem negar a democracia representativa, pois a considera fundamental para gerar espaços de participação, Cole defende a participação dos cidadãos em problemas pontuais, concretos e que lhes dizem respeito. E, assim como Mill, afirma que os cidadãos aprenderiam por meio da participação no município a necessidade de cooperação entre os homens – seja individualmente ou por meio de associações – nas tomadas de decisões em assuntos comuns, aproximando-se, com isso, do autogoverno (MILL, 1963, p. 186, apud PATEMAN, p. 53-55).

Há três séculos, estende-se o debate sobre a democracia participativa. Além da concepção na democracia participativa, no viés rousseaniano, enfatizando a dimensão pedagógica da participação e o desenvolvimento da cidadania, outras concepções surgiram, apoiando-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões.

Observamos que, no mesmo entendimento quanto à concepção democrática participativa, existem diferentes entendimentos de como ela pode ocorrer. Por exemplo, no interior do debate sobre democracia deliberativa – em que o povo elege seus representantes e, também, tem o poder de sancionar as leis e intervir em determinados assuntos – é possível registrar diferentes entendimentos quanto ao papel do argumento no interior do processo participativo.

A partir da concepção habermasiana, em que a interação é possível pela via da ação comunicativa entre sujeito e sistema, surgiram outras visões de democracia, complementares ou divergentes, que foram sistematizadas por Avritzer (2000). De acordo com este autor, nos anos 1970, surgiu no interior da teoria democrática contemporânea uma tendência a reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo.

Habermas, como já exposto nesta tese, desenvolve o conceito de esfera pública, um espaço no qual os indivíduos interagem, argumentam e debatem as decisões tomadas pela autoridade política e também apresentam “demandas em relação ao estado e adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações” (AVRITZER, 2000).

Contudo, incorporar as reflexões de Ardigó, expostas no capítulo 1, ao debate

deliberativo, implica considerar que, na esfera pública, antes mesmo da linguagem, os sujeitos devem ser capazes de sair do subjetivismo e da autorreferencialidade em direção a um objetivo coletivo, por meio da interação empática.

### **1.3 O olhar sobre o labirinto: os desafios da democratização da Administração Pública no século XXI**

“É evidente que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática.”

(WEBER, 1982, p. 246)

*“Así, pues, democratizar la administración mejora la eficiencia y la eficacia al pasar de una organización jerárquica a una interactiva.”*

(BRUGUÉ; GALLEGO, 2001, p. 51).

Neste capítulo, analisaremos os argumentos empregados no debate referente à democracia e à Administração Pública. Ao longo dos anos, diferentes concepções se distinguiram a partir do entendimento sobre a possibilidade (ou não) de incorporação da participação da população nas tomadas de decisões políticas e econômicas.

O debate democrático do século XXI abre novas perspectivas no campo da governança e do conhecimento. Como exemplo, citaremos as alternativas pensadas para incrementar a capacidade resolutiva dos governos ou das instâncias decisórias na Espanha.

Aos longos dos anos, foram concebidas diferentes “soluções” que envolveram temas diversos como autoritarismo, tecnicismo e reestruturação de mecanismos democráticos, citadas por Subirats (2001, p. 35).

A primeira “solução”, autoritária, defende a necessidade de reforçar os aspectos de tomada de decisão do sistema, aumentando o peso dos executivos e, sobretudo, dos presidentes. Nessa concepção, os governos são capazes de resolver os problemas de forma expeditiva e eficiente, ainda que não existam oportunidades para participação plural.

Na segunda “solução”, técnica ou independente, a ideia é selecionar e isolar determinadas áreas de intervenção pública consideradas “sensíveis”, criando, com isso, autoridades independentes, agências ou organismos com legitimidade para tomar decisões. Uma legitimidade, portanto, que não provém de princípios de representatividade popular, mas, sobretudo, de critérios de representatividade profissional e técnica.

E, por fim, aquela que denominaremos neste estudo de terceira solução, pois engloba as diferentes alternativas, descritas por Subirats (2001), que buscam, como objetivo comum, externalizar ou compartilhar as atividades administrativas com o conjunto de atores da sociedade civil. E que, para atingir tal objetivo, seria necessário resolver as insuficiências do sistema de representação ou de participação formal.

Para a reforma do sistema eleitoral, foram propostas alternativas, tais como: **i)** aumentar a capacidade de eleição dos candidatos, a partir de fórmulas proporcionais e majoritárias; **ii)** acentuar a responsabilidade do representante diante do cidadão, como as listas abertas; **iii)** melhorar os canais de comunicação e de informação entre representantes e representados – (telefones, *e-mails*), investigação (pesquisas de opinião, enquetes, prévias) e publicidade (boletins, rádio, televisão, *sites*); e **iv)** experimentar mecanismos de democracia direta como *referendum* e iniciativa legislativa popular.

Para revisão dos espaços de participação formal, as ideias de viabilizar o debate de formulação e a implementação de políticas públicas corresponderam à criação de espaços específicos de encontros e de intercâmbio de informação entre instituições e entidades, tais como conselhos, fóruns.

Diante das soluções apresentadas, Subirats (2001, p. 39) defende a busca e a experimentação de novos mecanismos de participação, como via de consolidação da democracia e de sua capacidade de resolução dos problemas coletivos. E argumenta que a participação e a eficiência não são conceitos contraditórios, mas, e cada vez mais, complementares, uma vez que os canais de participação podem reduzir os riscos existentes e minimizar os problemas identificados.

Brugué e Gallego (2001) concordam com Subirats, quanto ao aumento da eficiência decorrente da democratização da administração. E acrescenta que a democratização da administração não somente pode aumentar a eficiência, mas também aumentar a eficácia administrativa, uma vez que melhoraria o rendimento institucional, facilitaria a interatividade

interna e poderia diminuir as resistências externas.

O consenso entre administração e atores afetados e/ou interessados em torno dos *outputs* a serem alcançados diminuiriam a resistência dos envolvidos e aumentaria a quantidade de colaboradores externos, melhorando o rendimento institucional, definida como a capacidade de instituições públicas de dar respostas efetivas às necessidades sociais.

O diálogo horizontal no interior da própria organização facilitaria a interatividade. E a inclusão da pluralidade de interesses contribuiria para tomada de decisões no processo e poderia reduzir a resistência que algumas ações públicas podem gerar.

Contudo, a democratização da administração, implica uma mudança de atitude, de um profissionalismo excludente, entendido como a adoção da capacitação técnica como principal recurso para gerar eficiência, para uma organização inclusiva – com a incorporação de diálogo ou deliberação, em suas *relações interna e externa*. (BRUGUÉ; GALLEGU, 2001, p. 54).

As transformações da *relação interna*, considerada como os aspectos organizativos e funcionais da estrutura administrativa, implicariam superar o limite da burocracia weberiana e adotar três aspectos: a horizontalização dos organogramas, a mudança da cultura organizativa e o redesenho da gestão de processos.

Entende-se por horizontalização do organograma todas as medidas que têm como objetivo facilitar o diálogo interno, diminuindo, conseqüentemente, a densidade hierárquica do organograma e a segmentação das responsabilidades. Esta última que, na concepção dos autores, contribuiriam para recordar aos membros da organização “que se ocupem de suas coisas e não se metam nas coisas dos demais”, poderia ser superada em prol de um diálogo para alcançar consenso e, conseqüentemente, gerar colaboração interna. Nas palavras dos autores:

*Esta segmentación es a la vez la base de la eficiencia burocrática y su barrera más infranqueable. El muro de la segmentación se construye sobre la incapacidad de los miembros de la organización para salir de su pequeño reino funcional, de coordinarse con sus compañeros de trabajo, de entender el destino compartido y la finalidad de la institución. Si aceptamos esta premisa, la democratización de la administración puede favorecer su eficiencia en tanto que, utilizando los términos de Heckscher, permite ‘construir una organización donde todos sus miembros asumen la responsabilidad del éxito del conjunto’ y no de su pequeña parcela de especialización. Para ello, el primer objetivo se concreta en crear un sistema donde las personas se relacionen en función de los problemas y no de las estructuras (BRUGUÉ; GALLEGU, 2001, p. 50-51).*

A ideia, portanto, é agrupar especializações e criar programas ou estruturas horizontais em função de critérios diversos, de forma que cada uma destas iniciativas contribuísse para criar espaços de diálogos e visões compartilhadas sobre os objetivos da organização. Esse diálogo seria possível por meio da colaboração entre diferentes segmentos da estrutura orgânica e da visão holística em relação aos objetivos da organização (BRUGUÉ; GALLEGU, 2001, p. 54).

No entanto, os autores revelam que, de acordo com estudos realizados na Espanha, esses espaços internos de diálogo são complexos para colocar em prática e sua existência não garante a eficácia do debate. Por isso, apesar das transformações no organograma, não se registra um avanço perante os objetivos de diálogo interno: *“parecemos viejos árboles con profundas raíces, plantados e impertubables ante el más fuerte de los vendavales”* (BRUGUÉ; GALLEGU, 2001, p. 55). E, assim, para promoção do diálogo interno, é necessária, também, uma mudança da cultura organizativa. Nas palavras do autor, é necessário avançar no campo da cultura para possibilitar relações intersubjetivas:

*El problema de fondo se puede ejemplarizar como la imposibilidad de obligar a alguien a ser simpático y a buscar temas comunes de conversación con su vecino. A todos nos sorprendería que el vecino antipático del cuarto de repente cambiará su actitud simplemente por que en el reglamento de la comunidad se ha substituído al presidente de la escalera por una asamblea de propietarios. Lo mismo sucede en nuestra administración: de nada sirver crear un espacio de dialogo si a los empleados públicos no les da la gana hablar. Un decreto puede obligarles a trabajar en un organograma diferente, pero no puede forzar el cambio en sus actitudes. ¿Cómo se convierte un antipático en simpático? ¿Cómo se transforman las actitudes de las personas? ¿Cómo se modifican o renuevan las culturas organizativas?* (BRUGUÉ; GALLEGU, 2001, p. 55) [grifo nosso].

Para os autores, a mudança da cultura organizativa deve ser promovida por meio de políticas de recursos humanos que proponham motivar uma transformação das atitudes daquelas pessoas que compõem as instituições. A política de recursos humanos deve ser desenvolvida, de modo que promova o diálogo e a colaboração, e, para tanto, os funcionários públicos devem ser estimulados a ter iniciativa própria: *“es imprescindible convencerles de que no son piezas; es decir, de que pueden pensar, tomar iniciativas, equivocarse y tener éxitos”* (BRUGUÉ; GALLEGU, 2001, p. 55-56).

Os estímulos à iniciativa própria são a base das técnicas de gestão mais recentes para utilizar os espaços de diálogo, como os círculos de qualidade, as equipes de melhoria, as

chuvas de ideias ou da direção participativa. Todos esses instrumentos se caracterizam por gerar dinâmicas de trabalho que centram sua atenção nos funcionários como colaboradores – contar com eles, deixá-los falar, escutá-los, valorizar suas opiniões, aproveitar suas ideias e não os proibir de pensar.

Por fim, os autores destacam que, para fomentar as transformações das relações internas, faz-se necessário o redesenho da gestão por processos, possível a partir da deshierarquização operativa, e da introdução de novas tecnologias de informação na administração. A deshierarquização operativa objetiva aumentar o número de responsáveis por determinada tarefa, facilitando o acesso à informação e capacitando os funcionários para utilizá-la de forma produtiva. Nesse sentido, as novas tecnologias de informação e comunicação seriam novos instrumentos para tomada de decisões no interior das organizações.

Contudo, as transformações internas devem se completar com as transformações das *relações externas*, entendida como as mudanças necessárias para melhor sistematizar a opinião pública para orientar a formulação e a implementação de políticas. Para tanto, os autores ressaltam a necessidade de aproximação, estratégica e transversal, com o entorno.

A aproximação estratégica diz respeito à promoção da boa relação com determinados grupos de cidadãos ou indivíduos, por meio de explicitação de valores, missões, comportamento, atividades e calendários de atuação, assim como a responsabilização pela obtenção de resultados em função de objetivos mensuráveis. A ideia, portanto, é de gerar e interagir com o entorno, por meio de mecanismos de participação (escutas, estudos) com envolvimento tanto dos funcionários da administração quanto dos usuários externos.

A aproximação transversal decorre da percepção de que, em razão da interdependência dos problemas e da diversidade de atores interessados, com diferentes preferências e capacidades de influência, faz-se necessário a formação de rede de atores sociais externos à administração (como cidadãos, ou agentes externos econômicos). Essa configuração da rede de atores para colaboração na política pública resulta de um processo de seleção ou filtro, controlado (ou não) pela Administração Pública. A ideia, portanto, é garantir a governabilidade, estabelecendo-se relações de dependência mútua e a cooperação entre os atores, com o objetivo de possibilitar novas formas de negociação e gestão externa.

Assim, a democratização da gestão pública se deslocaria da hierarquia para a interatividade, para a responsabilidade quanto ao sucesso do todo e não apenas aquela de sua

área de especialização. Uma organização que utiliza o diálogo entre colaboradores internos e externos como uma forma de conseguir o consenso, a negociação e o desempenho.

Podemos citar uma variedade de experiências implementadas com o objetivo de reforçar a democracia em nível local: **i)** Jurados cidadãos: grupos de pessoas selecionados aleatoriamente e que, após ter seguido um processo de informação pluralista e de deliberação, elaboram um relatório sobre uma questão coletiva definida como um problema que precisa de uma resposta institucional/público; **ii)** Conselhos Municipais: representantes da sociedade civil e da Administração Pública debatem, expressam e compartilham opinião sobre as opções da políticas de interesse mútuo; **iii)** Orçamento Participativo: representantes de entidades e associações, poderes públicos e cidadãos debatem as prioridades do orçamento público; **iv)** Fóruns e Conferências: representantes de entidades e associações, poderes públicos e cidadãos que podem estar interessados na temática em debate.

As formas de participação atual se diversificam: jures cidadãos (Espanha); orçamento participativo (Brasil, Córdoba e Roma); conselhos (Espanha, Brasil); *impeachment* popular (Equador); Plano Diretor Participativo (Brasil).

A análise comparativa às limitações internas, apresentadas por Brugué e Gallego com o referencial apresentado no capítulo 1, parece conduzir à reflexão sob três aspectos: subjetivo, intersubjetivo e macrossistêmico. Quando os atores referem-se à necessidade: **i)** de inovação por parte do funcionário público: pode-se fazer um paralelo quanto à ênfase do papel do sujeito passível de ação intencional, defendida por Ardigó; **ii)** de diálogo entre colaboradores: parece que podemos relacionar com a ênfase na comunicação linguística, entre os sujeitos, em uma base habermasiana; e **iii)** de formas de mudança da cultura organizativa como forma de possibilitar maneiras à aproximação “simpática” para a construção do diálogo: parece que podemos relacionar com as questões de relações intersubjetivas de Ardigó, mas com uma diferença importante: a concepção de empatia.

Outro diferencial importante é que a empatia está relacionada não apenas às relações intersubjetivas internas, mas também externas à administração. Ou seja, a administração também deve se empatizar com os colaboradores externos. A concepção de Ardigó aponta para a capacidade de se tomar decisões a partir de um posicionamento empático, por parte tanto da administração quanto da população. Os planos devem ser fundamentados em diretrizes de um sistema empático, capaz de dupla contingência.



E, ainda, quando os autores registram a necessidade de democratização da administração, eles o fazem na busca de eficiência, eficácia, por meio de legitimidade dos planos e projetos. Parece possível fazer uma análise comparativa com a concepção luhmaniana, devido à abertura apenas parcial do sistema, pois a administração disponibiliza ou recebe informações na tentativa de se atingir a legitimação das normas e dos planos. E apenas participam desta abertura, e espaços definidos, aqueles sujeitos que interessam ao sistema. Nessa concepção, os planos e as normas, portanto, permanecem sendo definidos, fundamentalmente, pelos *experts*, peritos, técnicos, do sistema. A abertura parece acontecer para legitimar os planos e aumentar a eficácia e a eficiência. A questão é: legitimação, eficácia e eficiência para quê? Para regular ou para emancipar?

#### **1.4 Para outros caminhos: conhecimento-regulação ou conhecimento-emancipação?**

“Para a nova filosofia [positiva], a ordem constitui sempre a condição fundamental do progresso; e, reciprocamente, o progresso é o objetivo necessário da ordem: como na mecânica animal, são mutuamente indispensáveis o equilíbrio e a progressão, um como fundamento e a outra como destino.”

Comte (2010, p. 31).

“Estamos tão habituados a conceber o conhecimento como um princípio de ordem sobre as coisas e sobre os outros que é difícil imaginar uma forma de conhecimento que funcione como princípio de solidariedade. No entanto, tal dificuldade é um desafio a ser enfrentado.”

Santos (2000, p. 30).

No modelo positivista, a ordem e o progresso por meio da ciência e de suas aplicações técnicas foram entendidos como os mecanismos capazes de conduzir as transformações da sociedade moderna. Para seu principal defensor, Augusto Comte (1820-1873):

[...] deve a razão pública achar-se implicitamente disposta a acolher hoje o espírito positivo como a única base possível de verdadeira resolução da profunda anarquia intelectual e moral que sobretudo caracteriza a grande crise moderna (COMTE, 2002, p. 31).

Considerando que todo ato de conhecimento é uma trajetória de um ponto A, “ignorância”, para um ponto B, “saber”, o autor distingue duas trajetórias em permanente tensão na modernidade: o conhecimento-regulação e o conhecimento-emancipação. O conhecimento-regulação é a trajetória que parte do ponto de ignorância, designado por caos, ao ponto de saber, designado por ordem. E o conhecimento-emancipação possui como ponto de ignorância, o colonialismo, entendido como a concepção do outro como objeto; e, como ponto de saber, a solidariedade, considerada como reconhecimento do sujeito (SANTOS, 2000, p. 29).

De acordo com Santos (2000, p. 15), a partir dos séculos XVI e XVII, “a modernidade ocidental emergiu como um ambicioso e revolucionário paradigma sócio-cultural assente na tensão dinâmica entre regulação social e emancipação social”. Nos termos do paradigma da modernidade, o conhecimento-regulação e o conhecimento-emancipação deveriam se articular em equilíbrio dinâmico.

O paradigma da modernidade instituiu como promessas: a liberdade, a igualdade, a dominação da natureza, a inovação social e cultural. Algumas dessas promessas eram cumpridas em excesso, outras não, ou causavam efeitos perversos.<sup>18</sup> A gestão desses “excessos e déficit” de cumprimento de promessas foi atribuída ao direito e, sobretudo, à ciência. A ordem social, por exemplo, assentar-se-ia na ciência, “os problemas sociais só poderiam ser convenientemente resolvidos se fossem convertidos em problemas científicos ou técnicos” (SANTOS, 2000, p. 23, 54, e 78).

No século XVIII, a ordem e a estabilidade do mundo foram a pré-condição da transformação tecnológica da realidade. O ideário moderno correspondia ao modelo de conhecimento universalmente válido. O autor explica:

O positivismo é a consciência filosófica do conhecimento-regulação. É uma filosofia da ordem é a regularidade, lógica e empiricamente estabelecida através de um conhecimento sistemático. O conhecimento sistemático e a regulação sistemática são as duas faces da ordem. O conhecimento sistemático

---

<sup>18</sup> Para Santos (2000, p. 54), diante da promessa de igualdade, verificamos a permanência da desigualdade entre países pobres e ricos; a promessa de liberdade se contrapõe às violações dos direitos humanos na atualidade; em face da promessa de paz perpétua, presenciamos ainda conflitos entre/no interior dos Estados; e a promessa de dominação da natureza ocorre em detrimento da destruição da natureza e da crise ecológica.

é o conhecimento das regularidades observadas. A regulação sistemática é o controlo efectivo sobre a produção e reprodução das regularidades observadas. Formam, em conjunto, a ordem positivista eficaz, uma ordem baseada na certeza, na previsibilidade e no controlo. [...] Graças à ordem positivista, a natureza pode tornar-se previsível e certa, de forma a poder ser controlada, enquanto a sociedade será controlada para que possa tornar-se previsível e certa (SANTOS, 2000, p. 141).

Com base nesse debate, surgiu a distinção dicotômica sujeito e objeto, entre condições de conhecimento e objeto de conhecimento. A esse respeito, o autor resume:

A separação entre sujeito e objecto do conhecimento é, assim, feita de cumplicidades não reconhecidas. [...] Isto mesmo se torna evidente se compararmos as estratégias metodológicas da antropologia cultural e social, por um lado, com a sociologia, por outro. Na antropologia, a distância empírica entre o sujeito e o objecto era enorme. O sujeito era o antropólogo, o europeu “civilizado”, o objecto era o povo “primitivo” ou “selvagem”. [...] Na sociologia, pelo contrário, era pequena ou mesmo nula a distância empírica entre o sujeito e o objecto: eram cientistas “civilizados” a estudar os seus “concidadãos”. Neste caso, a distinção epistemológica obrigou a que esta distância fosse aumentada através do uso de metodologias de distanciamento: por exemplo, os métodos quantitativos, o inquérito sociológico, a análise documental e a entrevista estruturada. O não-humano epistemológico tanto pode ser a natureza como a sociedade. Foi isso mesmo que Durkheim quis salientar como base da sociologia, ao afirmar que os factos sociais são coisas, devendo ser analisados enquanto tais (SANTOS, 2000, p. 82).

Para o autor, “a desumanização do objeto” concretizou a concepção do conhecimento-regulação, ou seja, a conquista do caos pela ordem. Contudo, em meados do século XIX, a tensão entre regulação e emancipação entrou em um longo processo histórico de degradação. Nas palavras dele:

o conhecimento-regulação conquistou a primazia sobre o conhecimento-emancipação: a ordem transformou-se na forma hegemônica de saber e o caos na forma hegemônica de ignorância. Este desequilíbrio a favor do conhecimento-regulação permitiu a este último recodificar nos seus próprios termos o conhecimento-emancipação. Assim, o estado de saber no conhecimento-emancipação passou a estado de ignorância no conhecimento-regulação (a solidariedade foi recodificada como caos) e, inversamente, a ignorância no conhecimento-emancipação passou a estado de saber (o colonialismo foi recodificado como ordem) (SANTOS, 2000, p. 79).

Nos finais do século XIX, ocorrem transformações profundas,<sup>19</sup> e a concentração e a centralização do capital industrial, comercial e financeiro, a proliferação de cartéis e os monopólios ilustram a extraordinária expansão do mercado.

De forma “gradual e crescente”, as energias emancipatórias transformaram-se em energias regulatórias, ocorrendo o que o autor denomina de “colapso da emancipação na regulação”. Desse processo, resultou a concentração das energias emancipatórias na ciência e na técnica: “a regulação travestiu-se de emancipação e esta, sem distinção para se diferenciar, resignou-se a aceitar a máscara e a ser simultaneamente a verdade da sua ruína e o mais convincente disfarce desta” (SANTOS, 1991, p. 3).

As energias emancipatórias da modernidade concentraram-se na ciência e na técnica, ocorrendo uma “hipercientifização”. O autor cita dois exemplos da teoria social e política que, para se legitimar, concentraram o potencial emancipatório nas explicações racionais e científicas:

Não surpreende que a teoria social e política que mais sistematicamente explorou o potencial emancipatório da modernidade – o marxismo – tenha descoberto esse potencial no desenvolvimento tecnológico das forças produtivas e tenha mobilizado a racionalidade cognitivo-instrumental para se legitimar a si mesmo (o marxismo como ciência) e para legitimar o modelo de sociedade por si pensado (o socialismo científico). Surpreendentemente, talvez, será o facto de o mesmo poder dizer-se do socialismo utópico. A sua versão mais radical e conseqüente, o fourierismo, era profundamente tributária da racionalidade e do *ethos* científicos, como exemplarmente o demonstram os cálculos matemáticos de Fourier para determinar a dimensão exacta dos falanstérios e dos seus elementos constitutivos (SANTOS, 2000, p. 56).

Por isso, o autor afirma que as formas de emancipação social, concebidas para promover ações efetivas de mudança social, foram sufocadas em detrimento de um pensamento regulador e normativo. E, com isso, o conhecimento-regulação dominou o conhecimento-emancipação.

---

<sup>19</sup> Um dos aspectos dessa transformação, segundo (SANTOS, 2000, p. 148), foi o “reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista – a politização de algumas dimensões da “questão social” –, reconhecimento resultante da expansão do processo político desencadeado pela extensão do direito do voto aos trabalhadores e pela emergência de poderosos partidos operários. A politização da desigualdade social envolveu a intervenção do Estado na relação salarial e no consumo colectivo: segurança do emprego, salários-mínimos, subsídios e indenizações aos trabalhadores, fundos de pensões, educação pública, saúde e habitação, ordenamento do território e planejamento urbanístico etc. Estas medidas foram tão radicais e resultaram de um pacto social (entre o capital e o trabalho, sob a égide do Estado) tão inédito que conduziram a uma forma política nova: o Estado-Providência”.

Contudo. “o excesso de regulação transformou-se ele próprio em problema fundamental”, significando a crise,<sup>20</sup> sobretudo, do seu instrumento de racionalização: a ciência. O autor explica:

[...] a acção e as suas conseqüências deixaram de partilhar o mesmo âmbito temporal, que no passado foi sempre curto, se não mesmo imediato. Pelo contrário, a acção tecnológica faz prolongar no tempo as suas conseqüências, e tanto, que estas podem ser longínquas e resultarem de nexos de causalidade difíceis de definir. Sucede, porém, que este alargamento exponencial da capacidade da acção não foi acompanhado por um alargamento correspondente da capacidade de previsão. [...] Esta assimetria tanto pode ser lida como excesso quanto como défice: a capacidade de acção é excessiva perante a capacidade de previsão possível, ou, inversamente, a capacidade de previsão é deficitária perante a capacidade de acção possível (SANTOS, 1991, p. 5).

Para o autor, neste terceiro milênio, assistimos à crise do paradigma da modernidade. E, em meio à crise, vivenciamos a emergência de um novo paradigma. A transição ocorreria do paradigma dominante da ciência moderna para o paradigma emergente designado por Boaventura como “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”, propício ao desenvolvimento da emancipação social.

A mudança epistemológica<sup>21</sup> no novo paradigma não significa um novo equilíbrio entre o conhecimento-regulação e o conhecimento-emancipação, mas sim, um desequilíbrio dinâmico que incline mais para este último: “uma assimetria que sobreponha a emancipação à regulação” (op. cit., p. 78).

Quanto ao conhecimento-regulação, não haveria a substituição total da ordem pelo caos, mas ocorria a aceitação e a revalorização de “certo nível de caos”. Da própria ciência moderna já surgem teorias sobre o caos. De acordo, com a teoria de não linearidade, por exemplo, as funções dos sistemas complexos não são lineares e, por isso, uma pequena causa pode produzir um grande efeito. O autor esclarece:

Ora, como os indivíduos e as sociedades não podem produzir conseqüências senão através de causas e como estas, segundo as teorias do caos, não ocorrem na mesma escala dos seus efeitos, não é possível partir do pressuposto de que o controlo das causas acarreta consigo o controlo das

---

<sup>20</sup>Desse debate da crise da ciência, emergem questões como esta colocada por Santos (2000, p. 58): “como é que a ciência moderna, em vez de erradicar os riscos, as opacidades, as violências e as ignorâncias, que dantes eram associadas à pré-modernidade, está de facto a recriá-los numa forma hipermoderna?”.

<sup>21</sup> O novo paradigma que implica um desequilíbrio dinâmico em favor da emancipação e possui duas principais dimensões: a epistemológica e a societal (SANTOS, 2000, p. 74 e 340).

consequências. Pelo contrário, a falta de controle sobre as consequências significa que as ações empreendidas como causas têm, não apenas as consequências intencionais (lineares) da ação, mas uma multiplicidade imprevisível (potencialmente infinita) de consequências. O controle das causas, sendo absoluto, é absolutamente precário (SANTOS, 2000, p. 79).

Em razão de nossos limites na capacidade de previsão, deve-se enfatizar a precisão do julgamento entre a ação e as suas consequências *negativas*, tornando-se esta a base para um “conhecimento prudente”, ou seja, “as consequências negativas duvidosas, mas possíveis, devem ser tidas como certas” (SANTOS, 2000, p. 80).

Quanto à assimetria a favor conhecimento-emancipação, significa sair do ponto de ignorância da “incapacidade de estabelecer relação com o outro a não ser transformando-o em objecto” em direção ao saber como “reciprocidade entre sujeitos”. Essa assimetria a favor da emancipação também seria construída, no novo paradigma epistemológico por meio da valorização de duas dimensões: a solidariedade e a participação, elementos que “muito parcialmente foram colonizados pela ciência moderna” (SANTOS, 2000, p. 83).

No caso da solidariedade, primeira dimensão para o fortalecimento do conhecimento-emancipação, a solidariedade seria valorizada como forma hegemônica de saber e considerada como uma condição necessária para a solidariedade como prática. Trata-se, portanto, do entendimento da solidariedade como processo, capaz de gerar reciprocidade entre os indivíduos, advindo do reconhecimento da intersubjetividade, ou seja, da capacidade de conceber o outro como sujeito. Portanto, para o autor, da ciência, deverão surgir novos caminhos, por meio de um conhecimento capaz de sair da concepção do outro como objeto, progredindo para o reconhecimento do sujeito.

No caso da participação, considerada como a segunda dimensão construção do novo paradigma epistemológico, a colonização ocorreu, sobretudo, no contexto do que a teoria política liberal definiu, de forma bastante rígida, como sendo a esfera política (cidadania e democracia representativa). Mas, a participação direcionada para o fortalecimento do conhecimento-emancipação possibilitaria a repolitização global da vida coletiva, implicando a transformação dos espaços de debate que dizem respeito à coletividade. E, para essa transformação da esfera pública, de acordo com o autor, faz-se necessário uma mudança societal em direção a um paradigma que possibilite uma democracia global das relações sociais entre o cidadão e o Estado e entre cidadãos e

associações.

Para Bauman (2000, p. 23), atualmente, existem empecilhos para um novo processo de formação dos “interesses comuns”. Um deles refere-se ao fato de que os problemas contemporâneos, apesar de semelhantes e comuns aos indivíduos, são *não cumulativos*, uma vez que eles não se somam em uma “causa comum” que permita ser mais facilmente enfrentados e confrontados em conjunto com outras pessoas. Pois, o que os indivíduos fazem diariamente é combater os problemas e enfrentar os riscos sozinhos, de maneira que revigorar as bandeiras significa lutar por conta própria, “em uma solidão irreparável”. Vive-se uma corrosão e uma lenta desintegração da cidadania em razão da individualização.

Em um ambiente de total insegurança não apenas quanto futuro, mas, sobretudo, quanto ao presente. Os indivíduos “não têm ninguém para culpar por suas frustrações e problemas”. O controle dos riscos e contradições sociais são deveres e necessidades dos indivíduos e estão relacionados diretamente à capacidade prática do sujeito para autoafirmação. Bauman enfatiza:

Se ficam doentes, é porque não foram resolutos e engenhosos o bastante ao seguirem o regime de saúde. Se ficarem desempregados, é porque falharam ao aprender as habilidades para saírem bem numa entrevista, porque não tentaram com afinco ou porque estão, pura e simplesmente, envergonhados de trabalhar. Se não estão seguros a respeito de suas carreiras futuras e se angustiam quanto ao futuro, é porque não são bons o suficiente em fazer amigos e influenciar pessoas, e porque falharam em aprender como deveriam as artes da auto-expressão e de impressionar os outros. É isso que lhes é dito [aos indivíduos], e o que eles chegaram a acreditar, de modo que se comportam “como se” essa fosse de fato a verdade sobre a questão (op. cit., p. 64-65).

Com base no exposto no referencial teórico, parece relevante perguntar: De que forma a prática do planejamento participativo pode contribuir para a construção de estratégias emancipatórias? Há indícios de que é possível dentro da prática de planejamento urbano avançar na construção de um conhecimento-emancipação? Ou, em razão da predominância do seu caráter regulador, até então, qualquer aspecto do conhecimento seria também regulador, mesmo que este possuísse um objetivo emancipatório? Em que medida pode-se verificar um planejador que utiliza o conhecimento direcionado à emancipação, atuando como mediador?

## 1.5 Da autorreferencialidade à ação comunicativa no planejamento urbano

Apresentaremos, neste capítulo, as diferentes visões de planejamento urbano referentes, especificamente, ao dissenso quanto à (in)viabilidade da relação entre sistema social e mundo da vida.

Diversos estudiosos apresentaram, explicitamente, em seus discursos, pesquisas ou prática profissional, um posicionamento, a favor ou contra, essa inter-relação. Para exemplificar, descreveremos dois cenários que, a nosso ver, retratam a divergência desse debate. De um lado, a autorreferencialidade do urbanismo moderno, abordada neste estudo, na análise da visão corbusiana. E, de outro, a ação comunicativa, incorporada no debate promovido por John Forester.

Na visão corbusiana, as propostas de reconstrução surgidas em meados do século XX pareciam pouco eficientes, especulativas, desumanas. Frente a um cenário de intensa transformação urbana e rural, de surgimento de novas condições de trabalho e de repouso,urgia a necessidade de ideias e propostas que alcançassem caminhos desconhecidos, acompanhassem as novas formas de relações sociais, respeitassem o novo ritmo da modernidade.

Le Corbusier (1977, p. 11-22) considerava, portanto, que estava diante de uma “desorganização do fenômeno urbano”, e a uma das “cargas mais esmagadoras da sociedade moderna”, em que cinquenta por cento do produto do trabalho geral seria tomada pelo Estado para pagar esse *gigantesco desperdício*, fruto de uma urbanização industrial realizada “à custa do homem, para sua infelicidade”. E, portanto, as *necessidades reais* da civilização maquinista exigiam uma *linha de conduta* ou *doutrina coerente*, “nem excessiva nem escassamente delineada”, que incorporasse dois aspectos básicos: **i)** o apelo por todas as formas técnicas, como *fonte de alegria criadora*, pois a renúncia à técnica significaria *impedir a sociedade moderna de viver de acordo com seu ritmo, de atingir seu equilíbrio*; e **ii)** o apelo pelos valores universais, uma vez que esses seriam humanos antes de serem nacionais, regionais ou locais.



Na concepção do arquiteto, prevaleceria a razão conceitual – em que a forma seria preconcebida, prevista, criada – em lugar de uma razão corretiva cuja característica principal seria a “improvisação”, a continuação tortuosa dos traçados urbanos. A razão conceitual fundamentaria uma “visão clara”, imaginada para iluminar a profissão do urbanista, os responsáveis pela “batalha da reconstrução”. Em suas palavras:

Que surja a tempo uma doutrina coerente, e todos esses novos profissionais do urbanismo talvez encontrem nela a luz capaz de iluminar o seu arranque. O bom senso é susceptível de se refazer quando vier a outra, a nova e violenta batalha da reconstrução. O verdadeiro problema: *viver hoje!*, encontrará a sua solução num esforço intenso de todo o país e na participação apaixonada dos responsáveis por aquela tarefa: os arquitetos tornados urbanistas (op. cit., p. 16-17).

Segundo o arquiteto francês, os novos materiais utilizados na arquitetura remediariam o desperdício de tempo e evitariam a expansão e a “diluição” das cidades, possibilitando a formulação dos novos planos de reconstrução em “curto espaço de tempo”, a “baixo custo”, com “eficiência” e “precisão”. E quatro funções da vida – habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito – possibilitariam a unidade e o equilíbrio entre o homem e a natureza. Le Corbusier resumiu essas funções como “a alegria de viver”:

*Reencontrar a lei da natureza.* E ter em consideração o homem e o seu meio – o homem fundamental e a natureza profunda. Procurar, reencontrar, redescobrir a unidade que gera as obras humanas e as da natureza. O homem produto (talvez supremo) da natureza e, conseqüentemente, espelho desta; a natureza, parte do cosmo. [...] A unidade que existe na natureza e no homem é a lei que dá vida às obras (op. cit., p. 46-47) [grifo nosso].

Para garantir a “alegria de viver”, para o autor, deveriam ser concebidas “ferramentas”: as unidades de habitação, de trabalho, de lazer, de circulação. A unidade de habitação teria, como um dos objetivos, “fazer e desenvolver sentimentos de sociabilidade capazes de conduzir ao civismo, gerador de ações que leva a própria comunidade ao mais elevado grau de consciência e de dignidade”. As unidades de trabalho – oficinas, fábricas, indústrias, escritórios, lojas e armazéns – seriam concebidas para garantir uma “rápida e cuidadosa” execução do trabalho, para corresponder às condições de higiene e, sobretudo, “ajudar ao nascimento da alegria no trabalho”. As unidades de lazer seriam equipamentos “perfeitamente definidos” destinados à sociabilidade, ao divertimento e à cultura do corpo e do espírito. As unidades de circulação dissipariam a “confusão das velocidades naturais do

passo humano e das velocidades mecânicas dos automóveis”, libertando as cidades da “desordem” e da “tirania” da rua e substituindo-a pelas vias de pedestres e pela pista de automóveis (LE CORBUSIER, 1977, p. 62-76).

No ano de 1946, Le Corbusier explicitou no texto *Maneira de Pensar o Urbanismo*<sup>22</sup> os postulados concebidos pela Assembleia de Construtores para uma Renovação Arquitetônica (Ascoral)<sup>23</sup> concernentes à doutrina modernista que seria adotada pelos arquitetos e urbanistas e transportada pelos políticos para solucionar os problemas urbanos da modernidade e as demandas de reconstrução do pós-guerra na Europa.

De acordo com esse documento, caberia aos técnicos elaborar os planos e as normas de uso do solo e impô-los. Obedecendo-se, para tanto, alguns postulados, tais como:

Proceder ao exame da ocupação do solo, muito especialmente aquela que é efectuada pelo sector da construção e seus prolongamentos: circulações e espaços livres; Estabelecer uma doutrina coerente da construção e dos seus prolongamentos, cujos benefícios possam ser alargados a todo o país – cidades e campos – e que responda às quatro funções: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, circular; Difundir esta doutrina junto da opinião pública; Faze-la adoptar pelas autoridades; Vigiar a sua aplicação no país (op. cit., p. 149).

A crença na técnica e na tecnologia era explícita, podendo ser observada no seguinte texto de Le Corbusier (1977, p. 152):

Tudo está disponível, todos os poderes: as máquinas, os transportes, a organização industrial, a administração, a ciência pura e a ciência aplicada. Tudo é preexistente. A tarefa consiste em arrancar a sociedade moderna à incoerência, em conduzi-la à harmonia. *O mundo tem necessidades de harmonia e de ser guiado por harmonizadores.* [grifo meu]

Essa visão corbusiana representa o modelo positivista, já exposto no capítulo 4, no qual, como “os que sabem elaboram os conhecimentos relativos à natureza física e à natureza social”, “os publicistas difundem e vulgarizam os planos”, “os governantes os executam”, “e a massa obedece, para seu maior proveito” (CHÂTELET, 2000, p. 120).

---

<sup>22</sup> A primeira edição da obra foi publicada em 1946, na França, com o título original *Manière de penser l'urbanisme*. Ed. De l'architecture d'aujourd'hui; Coll. Médiations n° 2, Paris, Boulogne.

<sup>23</sup> Le Corbusier presidiu a Ascoral (fundada durante a guerra), uma associação de construtores para renovação urbana, que reunia arquitetos, engenheiros, sociólogos, pensadores, pedagogos, cientistas, camponeses, operários, chefes, economistas e juristas (LE CORBUSIER, 1977).

A compreensão do mundo por meio dessa perspectiva científica consolidou-se progressivamente no planejamento urbano, ao longo do século XX, principalmente, a partir do fim dos anos 1940, do fim das disciplinas como a cibernética, da teoria da informação, da teoria geral dos sistemas, das teorias do jogo, da decisão, das filas etc., cuja aplicação prática é marcada pela pesquisa operacional, análise de sistemas, engenharia de sistemas etc. E, cada vez mais, a cidade passou a ser interpretada como um “sistema” que poderia ser entendido, prognosticado e controlado somente por meio de técnicos, especialistas, cientistas e demais competentes (NYGAARD, 2005, p. 247-257).

Esse modelo é caracterizado, ainda, segundo Françoise Choay (1965, p. 7-83), como utópico e racionalista,<sup>24</sup> sendo aplicado por meio das ciências, das normas, dos projetos, da tecnologia e da orientação dos arquitetos e urbanistas. Significando, assim, a concepção do planejamento como um trabalho científico, por meio do qual seria possível: **i)** estabelecer previsões; **ii)** impor uma nova ordem científica, racional, deduzida da geometria; **iii)** romper com a história; **iv)** possibilitar o controle do uso do solo urbano pelo poder público, definindo, em um plano geral, as zonas exclusivas de acordo com a função a ser exercida.

Trata-se de uma visão em que se acreditava que a ciência e a tecnologia disponíveis possibilitariam ao ser humano conceber soluções aos problemas relativos ao urbano. Um modelo, portanto, que apresenta as características de um sistema autorreferencial, no qual predomina a racionalização instrumental técnico-científica, descritas no capítulo 1 deste estudo.

Essa foi a base teórica conceitual do modernismo. E fundamentou planos e projetos do Poder Público, preconizando o progresso linear, a racionalidade estruturada em torno dos procedimentos e dos métodos empíricos analíticos e a neutralidade e a objetividade do planejador.

Princípios, diretrizes e normas de caráter lógico, racional, funcional, influenciados pelo pensamento iluminista, que predominaram nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (Ciam). Movimento de vanguarda das décadas de 1920 a 1950 que adotou, nos quatro primeiros congressos, as questões centrais da civilização industrial: a habitação social e a cidade funcional. Esses dois temas desenvolveram-se a partir da sequência: inicialmente,

---

<sup>24</sup> Françoise Choay (1965, p. 7-83) descreve, também, outros dois modelos de urbanismo: o culturalista e o naturalista. O *culturalista* estaria mais voltado para a cultura, a história, o passado. O *naturalista* seria uma forma de urbanismo que procura submeter a cidade à natureza.

estudo minucioso da célula de habitação, em seguida, o arranjo das células em unidades ou blocos e, por fim, a concepção da cidade funcional. O propósito prático do Congresso foi estabelecer padrão construtivo que facilitasse a produção industrial (BARONE, 2002, p. 29).

De acordo com Arantes e Arantes (1992), os Ciam representaram uma “espécie de corolário” da abstração universalista, foi no seu interior que as políticas internacionalistas do Movimento Moderno, ideológicas, utópicas, ou mesmo estilísticas, deixaram-se decantar no crivo funcional das formas industriais da produção capitalista. A dimensão de funcionalidade sistêmica se superpôs à unidade arte-tecnologia no projeto de organização total do espaço habitado (BARONE, 2002, p. 1).

Na Alemanha, desde a primeira década do século, a produção habitacional em larga escala fora tratada como tema a ser resolvido pelo Estado, reunindo industriais da construção, intelectuais, arquitetos em benefício das classes trabalhadoras. De acordo com Barone:

Durante os anos 20, a mobilização da sociedade alemã na busca do desenvolvimento de uma indústria da construção que satisfizesse o interesse no crescimento tecnológico e no potencial produtivo, assegurando o benefício da população trabalhadora, fez surgirem experiências notórias em habitação social, em uma escala nunca antes experimentada (op. cit., p. 30).

A produção em larga escala permitiu a divulgação do grupo alemão nos Ciam. Nos dois primeiros Congressos, em 1929, em Frankfurt, e em 1930, em Bruxelas, as exposições das experiências concretas, em diversos países, concentraram a atenção dos participantes, com impacto muito maior que as próprias apresentações. A exposição consistia na comparação de projetos e soluções de trinta e duas cidades, com o objetivo de estimular a adoção de critérios universais para soluções experimentadas (op. cit., p. 33).

Entretanto, países como a França, que tinha uma orientação política muito distanciada das novas práticas urbanísticas, não tinham os mesmos interesses em promover a discussão em termos de comparações de projetos.

O que resultou em uma disputa interna nos Ciam, em que dois grupos defendiam pontos de vistas diferentes em relação às questões debatidas. De um lado, o grupo alemão<sup>25</sup> discutia experiências concretas, comparando as soluções às necessidades reais de grupos operários organizados e, de outro, o grupo liderado por Le Corbusier defendia a adoção de parâmetros

---

<sup>25</sup> O grupo alemão liderado por Walter Gropius, e o grupo denominado “latino”, liderado por Le Corbusier.

para a cidade funcional fundamentados em uma teoria abstrata que ofereceria as ferramentas precisas e eficientes para auxiliar o indivíduo e a coletividade. Para Le Corbusier:

A renovação está no âmago dos acontecimentos naturais, periódica dentro do ano solar, ou por ciclos, como as civilizações. Nossas sociedades se renovam, também, incessantemente. *Se soubermos nos colocar bastante alto, distanciarmo-nos da contingência cotidiana, ciclos e estações se destacam, surgem e se lêem.* E as invenções espontâneas, ou em rosário de conseqüências, produziram rebentos tão vigorosos que, tendo posto abaixo (e embora isso nos custe muito e embora nos aferremos e nos agarremos ao presente degradado) uma civilização pré-maquínista, instituíram um novo ponto de vista, graças ao qual *novos arranjos serão feitos, verdadeiras ferramentas nas mãos do indivíduo e do grupo* [grifo meu] (1977, p. 47-48).

Desse modo, os pontos conflitantes detectados pelo grupo alemão se concentraram na insistência do grupo liderado por Le Corbusier quanto aos critérios abstratos da sua concepção, à restrição do debate dentro de parâmetros estabelecidos por eles e à solução universal da cidade funcional. O grupo alemão também questionou os limites das proposições do grupo liderado por Le Corbusier diante das necessidades reais dos grupos de operários organizados. Ocorreu, portanto, um interesse do grupo alemão em construir propostas considerando as condições de vida operárias, mesmo diante da resistência e da negação imposta pelo grupo de Le Corbusier.

Van der Would registra que desde o terceiro congresso, em 1929, o protesto do arquiteto Karl Teige de que na Checoslováquia “milhões de pessoas em condição de renda mínima estavam vegetando porque não podiam adquirir as casas-mínimas construídas pelos novos padrões”, era desconsiderado. Ainda segundo Barone (2002, p. 47-48), o posicionamento do Ciam foi que:

[...] “não há habitação saudável e barata para a maioria da população urbana” e ainda, que “na maioria dos países a situação observa uma deficiência”. Para van der Would, a posição de Teige implicava essencialmente uma revolução social e política que não estava nos programas do Ciam.

O andamento dos trabalhos de documentação dos Ciam revelou dificuldades em estabelecer termos e parâmetros únicos para cidades distantes, com processos e propósitos políticos diferentes. Entretanto, a carta-síntese da Assembleia do quarto Ciam, a Carta de Atenas, não documentou tais diferenças e dificuldades, apresentando soluções genéricas e abstratas a serem adotadas, “um uníssono que na verdade nunca existiu” (op.cit., p. 32-33).

A partir de então, o grupo alemão afasta-se dos Ciam, preponderando o autoritarismo e o ideário abstrato na formulação de proposições de caráter normativo que pudessem ser aplicadas universalmente sobre quaisquer condições. Assim, a Carta de Atenas marca o fim da primeira fase do Ciam, em que existiam propostas de cunho socialistas, e o início da segunda fase, de 1933 a 1947, quando o grupo de Le Corbusier passa a liderar os congressos, realizando uma ampla divulgação dos princípios descritos no documento. A terceira fase, etapa final, a partir de 1947, apresentou com uma tendência em “diluir a vocação socialista original em meio às novas condições do liberalismo que se impunha politicamente” (op.cit., p. 39).

O zoneamento, já aplicado em diferentes países desde o final do século XIX,<sup>26</sup> foi um dos instrumentos valorizados e reestruturados pela Carta de Atenas. Nesse documento, o projeto urbanístico moderno deveria conter, e seguir o zoneamento, considerado como mecanismo para definir a função específica (habitação, circulação, trabalho e lazer) de cada espaço da cidade. Essas zonas deveriam atribuir a “cada indivíduo seu justo lugar”, uma expressão assim descrita no documento:

O zoneamento é a operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Ele tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, cada uma das quais reclama seu espaço particular: locais de habitação, centros industriais ou comerciais, salas ou terrenos destinados ao lazer. [grifo meu] (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 8).

Na sequência do texto, condena-se a diferenciação das condições habitacionais entre os indivíduos, registrando-se a urgência na mudança de usos para tornar os espaços urbanos acessíveis a todos. Fato que seria possível por meio de uma legislação “implacável”. Como podemos observar nas palavras da carta:

[...] Mas se a força das coisas diferencia a habitação rica da habitação modesta, não se tem o direito de transgredir regras que deveriam ser sagradas, reservando só para alguns favorecidos da sorte o benefícios das condições necessárias para uma vida sadia e ordenada. É urgente e necessário modificar certos usos. É preciso tornar acessível a todos, por meio de uma legislação implacável, uma certa qualidade de bem-estar, independente de qualquer questão de dinheiro. É preciso impedir, para sempre, por uma

---

<sup>26</sup> O zoneamento foi formulado pela primeira vez na Alemanha, em 1876, no Manual de Reinhard Baumeister, sob o título *As ampliações urbanas em seus aspectos técnicos, normativos e econômicos*, recomendando a separação das atividades urbanas. Em 1891, na cidade de Frankfurt, foi consolidado o primeiro documento sobre zoneamento. Nos Estados Unidos, em 1909, o zoneamento foi elaborado para o Plano de Chicago, integrando os sistemas de transportes, parques e ruas (SOMEKH apud DANTAS, 2003, p. 80).

rigorosa regulamentação urbana, que famílias inteiras sejam privadas de luz, ar e de espaço (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 8) [grifo nosso].

A legislação determinaria os setores habitacionais considerando, para tanto, as questões de higiene. E, em nome de uma causa higienista, legítima e justa, as orientações do documento enfatizaram a remoção absoluta da população situada em áreas insalubres. Explicitado no trecho que segue:

As leis de higiene universalmente reconhecidas fazem uma grave acusação contra as condições sanitárias das cidades. Não basta, porém formular um diagnóstico e nem sequer encontrar uma solução; é preciso, ainda, que ela seja imposta pelas autoridades responsáveis. Bairros inteiros deveriam ser condenados em nome da saúde pública. Alguns, fruto de uma especulação prematura, só merecem a picareta; outros, em função das memórias históricas ou dos elementos de valor artístico que contêm, deverão ser parcialmente respeitados; há modos de preservar o que merece ser preservado, destruindo implacavelmente aquilo que constitui um perigo. Não basta sanear a moradia, mas é preciso, ainda, criar e administrar seus prolongamentos exteriores, locais de educação física e espaços diversos para esporte, inserindo, antecipadamente, no plano geral, as áreas que lhes serão reservadas (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 12).

Os pressupostos modernistas foram difundidos por diversos países, dito com veemência por Le Corbusier (1971, p. 43-44) “nenhum país deixou de ser atingido por essa renovação. Frutos do cálculo (que é universal) e de uma nova consciência, nascida no curso do primeiro ciclo da era da máquina, esta arquitetura, este urbanismo, difundidos no mundo inteiro, possuem traços comuns”.

Nos países de línguas latinas, também prevaleceu a influência do grupo representado por Le Corbusier. E, no Brasil, a tradição modernista insere a discussão hegemônica sobre arquitetura na vertente herdeira do modernismo racionalista e purista, com poucas possibilidades de diálogo com outras vertentes. Essa ausência de diálogo criou uma referência muito forte da arquitetura moderna brasileira, gerando uma imensa dificuldade em conhecer posturas diferentes, ressalta Barone (op.cit., 2002, p. 15).

A base teórica conceitual do modernismo fundamentou planos e projetos do Poder Público, preconizando o progresso linear, a racionalidade estruturada em torno dos procedimentos e métodos empíricos analíticos e a neutralidade e a objetividade do planejador. Valorizou-se a otimização do método-regulação como solução para os problemas do

planejamento urbano e o planejador como orientador do espaço a partir de normas e pressupostos modernistas.

Nessa época, com o Estado envolvido nos esforços de reconstrução e reestruturação econômicos do pós-guerra, e com o desenvolvimento do sistema capitalista, o planejamento regional e urbano assumiu posição de destaque na elaboração de planos econômicos e urbanos (DEL RIO, 1990, p. 45). Essas propostas reformadoras incluíam mecanismos de controle e restrição ao direito de propriedade, na tentativa de controlar, por meio de normas, a expansão urbana descontrolada e a mistura de usos do solo urbano.

O planejamento urbano institucionalizou-se como uma atividade de regulação do uso do solo, em um contexto histórico marcado pelo Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), em que a ação intervencionista do Estado fazia uso de plenos poderes para o controle e o disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra (LAMPARELLI, 1978, p. 108).

Além de regulador do solo, o modelo funcional teve aplicação generalizada porque, de acordo com Bernard Huet, coincidia perfeitamente com as necessidades de reconstrução do pós-guerra, por meio da construção maciça de habitações, utilizando a indústria fundada pela ação do Estado (apud BARONE, 2002, p. 46).

O modelo funcionalista das soluções universais exerceu uma atratividade sobre as autoridades públicas, sobre a indústria e sobre a opinião pública geral. Havia uma clara identificação de interesses comuns entre os políticos, a indústria e o papel dos planejadores.

Essas regras abstratas do urbanismo moderno uniram-se à necessidade do Estado regulador de reorganização do espaço, uma vez que, segundo Bauman (1999, p. 36), a legibilidade do espaço e sua transparência transformaram-se em alguns dos objetivos da luta do Estado moderno pela soberania de seus poderes. Para obter controle legislativo e regulador sobre os padrões de interação e lealdade sociais, o Estado tinha de controlar a transparência do cenário no qual vários agentes envolvidos eram obrigados a atuar.

Para o autor, a primeira tarefa estratégica da moderna guerra pelo espaço foi mapear o território de modo legível para a administração estatal. No entanto, o processo de modernização atingiu, posteriormente, um novo estágio cujo objetivo não era apenas traçar mapas do território do Estado, mas remodelar o espaço fisicamente, promovendo a regularidade, a uniformidade e a reprodutibilidade dos elementos espaciais (BAUMAN, 1999, p. 42).



Foi exatamente a redução de toda a questão do Movimento Moderno à insistência na cidade funcional, na utilização dos critérios abstratos e na hegemonia interna na condução dos debates que serviu de alavanca para o questionamento da validade dos Ciam a partir dos anos 1950. Com a retomada dos trabalhos dos Ciam após a Segunda Guerra Mundial, uma geração de novos arquitetos passou a frequentar as reuniões, trazendo novas críticas ao modelo hegemônico propagado pelos Congressos.

Em 1947, o grupo inglês Mars tornou ativo – no Comitê Internacional que organizava os Ciam e reuniões de Bridgewater e de Hoddeston, em 1951 – o oitavo Congresso, na Inglaterra, o qual sugeriu o tema do “núcleo da cidade”. Mas o tema foi interpretado de diversas formas. De um lado, o grupo de Le Corbusier considerou o centro como espaço cívico político-administrativo e de aglomeração de massas. Por outro lado, o Mars entendeu o núcleo da cidade como “coração físico do organismo urbano”, incluindo no debate a “questão da comunidade”, adotando as ideias concebidas por Van der Woud, Van Eyck e Bakema, respectivamente: **i)** buscar uma imagem orgânica de grupos autoconscientes do sentido da comunidade, da mútua dependência e de sua expressão em termos do espaço urbano; **ii)** oferecer, em termos dos espaços públicos, proteção e aconchego para a população, recuperando alguns valores da composição urbanística tradicional; e **iii)** criar relações humanas a partir do espaço, enfatizando a nova responsabilidade social do profissional (op. cit., p. 36-54).

Essas posições, vistas pelos arquitetos mais jovens como uma possibilidade de discutir a humanização do espaço urbano, receberam o apoio de alguns dirigentes mais antigos que viam os resultados da discussão da cidade funcional com uma série de problemas que apontavam para novas direções. Com o tempo, a incompatibilidade entre as visões das gerações resultou na extinção dos congressos e na formação de um grupo de discussão menor, o Team 10.

O Team 10 foi um grupo de arquitetos formados no 10º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, com ideias contrárias àquelas dominantes nos Ciam, que persistiu como grupo intelectual ao longo de três décadas, entre 1954 e 1984, e que apresentaram como principais questões de debate a democratização do debate e da manutenção da preocupação com a responsabilidade social do arquiteto. Consistindo em uma das premissas principais a possibilidade de incorporar a divergência de opiniões e a variedade de experiências vividas, em situações distintas, no debate sobre os projetos. Nas palavras de Barone:

Uma das premissas de orientação das reuniões do Team 10 era a possibilidade de incorporar, através da discussão dos projetos apresentados, a divergência de opiniões e a variedade de experiências vividas em situações

distintas. A qualidade de suas discussões estava no fato de abrir espaço para questões provenientes dos enfrentamentos escolhidos por cada arquiteto em seus desafios profissionais próprios (op.cit. 2002, p. 17).

Procura, sobretudo, vincular a uma arquitetura que respondesse aos problemas sociais, como ressalta a autora:

É possível notar que o caminho escolhido pelo Team 10 para o desenvolvimento da proposta crítica não foi o mesmo que levou à formação das correntes pós-modernas de leitura e compreensão do espaço. Os arquitetos do Team 10, em suas discussões e em sua obra prática, priorizaram caminhos que possibilitassem a continuidade de uma tradição iniciada com o Movimento Moderno e que foi uma questão central de sua constituição: a vinculação da arquitetura com as questões sociais relacionadas com a produção do espaço. A continuidade do objetivo em produzir uma arquitetura que respondesse aos problemas sociais da época foi uma característica importante do Team 10, que o diferencia da produção arquitetônica que veio depois (op.cit., 2002, p. 20).

Nesse grupo, cada arquiteto desenvolveu projetos de interesse social de sua maneira, de acordo com suas experiências pessoais e suas expectativas profissionais. Segundo a autora, Aldo van Eyck apresentava uma compreensão do espaço público, em que valorizava as formas de percepção e apropriação desses espaços por parte dos usuários nos projetos de desenho urbano. Ralph Erskine também enfocou a participação do usuário no processo de projeto habitacional, embora com o objetivo direcionado à geração de melhor qualidade nos espaços. Giancarlo de Carlo priorizou os conteúdos políticos envolvidos na produção do espaço, desenvolveu projetos de habitação por meio de processos participativos, atuando também em processos de elaboração de planos diretores (op.cit., p. 18).

Esses arquitetos registraram sua visão crítica quanto aos postulados do urbanismo moderno e sua apolitização das questões sociais, além de seu vínculo estreito com o capital. De Carlo, por exemplo, em 1968, escreveu sobre as consequências da Declaração do Ciam de 1928, questionando as escolhas dos postulados modernistas. Como pode ser verificado na declaração do arquiteto, citada por Frampton (2008, p. 338):

Hoje, quarenta anos depois do Congresso, constatamos que aquelas propostas transformaram-se em casas, bairros e subúrbios, e depois em cidades inteiras, manifestações palpáveis de um abuso perpetrado de início com os pobres e em seguida com os nem tão pobres assim: álibis culturais para especulação econômica mais feroz e a incapacidade política mais obtusa. E, no entanto, os “porquês” tão esquecidos com tanta displicência em Frankfurt ainda têm dificuldades para assomar abertamente à superfície. Ao

mesmo tempo, temos o direito de perguntar “por que” a moradia deve ser o mais barata possível, e não, por exemplo, relativamente cara; “por que”, em vez de fazer todo esforço possível para reduzi-la a níveis mínimos de superfície, de espessura, de materiais, não deveríamos tentar torná-la espaçosa, protegida, isolada, confortável, bem equipada, rica em oportunidade de privacidade, comunicação, intercâmbio, criatividade pessoal. Ninguém, na verdade pode dar-se por satisfeito como uma resposta que apela para a escassez de recursos disponíveis, quando todos sabemos o quanto se gasta nas guerras, na construção de mísseis e de sistemas antibalísticos, nos projetos de exploração da lua, nas pesquisas voltadas para o desfolhamento das florestas habitadas por guerrilheiros e na imobilização dos manifestantes saídos dos guetos, na persuasão secreta, na invenção de necessidades artificiais etc.

Pode-se constatar que o Ciam não admitia outro discurso ou proposta que divergisse desse grupo hegemônico, o que levou à exclusão de espaços de deliberação de grupos de urbanistas.

No entanto, as controvérsias surgiram em outros países, despertando crítica da ciência quanto a seus instrumentos. Nos Estados Unidos, a divisão das cidades em unidades, realizada no zoneamento, não refletia as especificidades paisagísticas (morfológicas, topográficas) e tão pouco respeitava as áreas organizadas naturalmente por grupos sociais, ignorando a formação espontânea e a identidade dos bairros existentes (DEL RIO, 1990, p. 46).

Diante das falhas técnicas inesperadas e suas consequências negativas, a crença, no conhecimento técnico como solução única frente aos problemas sociais, foi questionada não apenas por arquitetos e urbanistas, mas também pela população. A esse respeito, Robert Goodman conclui:

*[...] He llegado a la conclusión de que no es falta de conocimientos expertos lo que está en la raíz dos problemas que afectan a esas comunidades. El llegar a descubrir las soluciones necesarias supone el llegar a comprender por qué las soluciones o propuestas, de las que parece existir el más amplio surtido, fallan continuamente (1977, p. 37).*

Os protestos relacionados às intervenções urbanas modernistas implantadas criticavam a estreita relação entre os interesses privados e os estudos urbanísticos. O autor registra que em Boston, na década de 1960, um pequeno grupo de famílias pobres realizou uma ação contra a demolição de suas casas pela prefeitura que pretendia vender as terras a uma empresa privada de apartamentos de luxo. “*¡Al diablo con la renovación urbana!*”, “*Defenderemos nuestros hogares con nuestras vidas*” foram as frases escritas em uma casa localizada nas proximidades da Universidade de Harvard, perto do Rio Charles. Com a ajuda de técnicos

voluntários, a comunidade questionou os estudos técnicos e propôs alternativas, mas o que foi acordado quanto à construção de novas habitações populares não foi cumprido, e os moradores que resistiram e permaneceram foram retirados sob coerção em 1969 (GOODMAN, 1977, p. 42).

Outro movimento da sociedade em Cambridge, também citado por Goodman, relata a divergência evidente entre os planos, projetos e programas dos especialistas e as reais necessidades da população. O plano governamental previa a construção de uma avenida de oito faixas, expulsando, nessa operação, milhares de pessoas de baixa renda. O *slogan* exibido em casas, albergues e igrejas da cidade era: “*Cambridge es una ciudad, no una carretera*”, “*La gente, antes que las carreteras*”, “*¿Podrás hacer patinaje sobre ruedas en una autopista?*” (op. cit., 1977, p. 42).

O exemplo mais emblemático utilizado para pelos teóricos para representar o fracasso da proposta modernista foi a demolição do Complexo Pruitt-Igoe, em Saint Louis, nos EUA, com 200 unidades habitacionais populares, construído em 1950 e demolido em 1976, devido às péssimas condições de habitabilidade, os altos índices de doenças físicas e mentais, além dos problemas sociais e abandono do conjunto pelos moradores (fotos 1 e 2).



**Foto 1: O complexo Pruitt-Igoe, construído em 1950, em Saint Louis, EUA**  
**Foto 2: Demolição do complexo Pruitt-Igoe, em 1972, em Saint Louis, EUA**

Fonte: disponível em: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Pruitt-Igoe>>.

A crítica dos postulados modernos enfatiza as consequências negativas das escolhas estritamente técnicas realizadas pelos arquitetos e urbanistas na concepção de planos

urbanísticos. O debate diz respeito também a como disponibilizar os conhecimentos técnicos especializados às alternativas para viabilizar a interação entre os profissionais e a população beneficiada, diminuindo a distância entre ambos e possibilitando o consenso em torno das decisões de planejamento.

Diante do exposto, observam-se, de forma geral, duas linhas de pensamento com meios e objetivos diferentes para os quais o conhecimento na área de planejamento urbano foi/está sendo aplicado: **i)** conhecimento-regulação: em que a técnica e a ciência estão estritamente focados no monitoramento, no controle do uso do solo urbano e na maximização de investimentos; **ii)** conhecimento-emancipação: em que o processo de planejamento é um instrumento, um meio para se avançar na interação entre cidadãos, na solidariedade e na cidadania efetiva.

Para utilização do conhecimento em prol da participação, para viabilizar a interação entre sistema e mundo da vida, Forester (1995), baseado na teoria da ação comunicativa de Habermas, estabelece as formas de atuação do planejador urbano nos espaços de interação entre técnicos e sociedade civil e defende novas formas deliberativas no planejamento urbano, apresentando uma proposta de institucionalização mais inclusiva.

Para isso, o autor utiliza, como base do “planejamento comunicativo”, os inúmeros desafios postos da *práxis* de um planejador: **i)** como fazer uma análise cuidadosa das alternativas diante de informações pobres e de um tempo de trabalho limitado; **ii)** como desenvolver as diretrizes urbanas diante dos conflitos de interesse, sejam de classe, raça, gênero ou entre indivíduos; **iii)** como responder às demandas conflituosas ora focado no lucro privado ora no bem-estar público; **iv)** porque, para quê e como capacitar a “participação da população” mesmo trabalhando para uma organização burocrática que pode ser uma ameaça a esta participação; **v)** como expor as ideias, mostrar as consequências, os perigos, apresentar as oportunidades de ação em uma situação em que a solução de problemas depende em grande parte dos interesses, das percepções, dos compromissos e do entendimento de outros (FORESTER, 1995, p. 437).

A partir desses desafios, o autor formula quatro aspectos norteadores da prática de planejamento urbano. O primeiro aspecto trata da argumentação técnica e política. Acreditava-se que, para fundamentar seus argumentos técnicos de modo mais próximo às reais necessidades e aos problemas locais, o planejador devesse entender a estrutura

econômica e política. Por isso, para concepção dos planos urbanísticos, o planejador deve analisar os conflitos de interesses e compreender o quadro de relações de poder.

O segundo aborda o conhecimento do planejador em relação ao universo institucional e comunicacional, ou seja, o profissional deve conhecer as metas da administração municipal, as características políticas do seu trabalho, e mais, antecipar as principais mudanças da instituição. O técnico deve saber também como utilizar estrategicamente as informações e disponibilizá-las aos cidadãos.

Para Forester, os técnicos e urbanistas têm o poder de organizar ou de desorganizar a opinião pública. Isso devido ao fato de que eles são responsáveis pela definição de ações, formulam custos e benefícios, ou estruturam os argumentos de defesa das propostas. Portanto, controle da informação é um recurso de poder no processo de planejamento, por meio da manipulação. E, conseqüentemente, ele pode influenciar quanto às condições de participação do cidadão. Pode fazer um processo mais ou menos democrático, dependendo da forma com que seleciona e divulga as informações sobre os planos.

Nesse sentido, apesar das características coibitivas e contraditórias das instituições e organizações de planejamento, Forester defendeu que seria possível recriar relações de poder político por meio dos processos de planejamento, disponibilizando informações, acesso às fontes formais e informais de poder e direito à voz tanto aos grupos organizados e influentes quanto àqueles excluídos e que correriam o risco de permanecerem silenciosos.

O terceiro aspecto refere-se à habilidade do planejador em antecipar conflitos. Para fazer uma prévia análise política, e viabilizar o diálogo nos espaços de participação, o planejador necessita, em situações complexas, de estabelecer espaços de negociação, considerando os diferentes conflitos existentes, evitando as desigualdades de acesso às informações e ao poder.

O quarto aspecto refere-se à prática de ouvir cuidadosamente e entender os aspectos práticos e políticos do universo social. A relevância da habilidade de ouvir é imprescindível, principalmente, naquelas situações em que os questionamentos e os depoimentos são ambíguos, nas quais o conflito social é “a ordem do dia” e os interesses dos participantes parecem fluídos. A habilidade de escutar corresponde não apenas a ter boas intenções e palavras ouvidas, mas também respeito, atenção, opinião e relacionamentos construídos.

O autor defende também uma concepção de planejamento como um processo profundo de comunicação social, portanto, não sendo fruto apenas da intuição do planejador. O envolvimento dos atores sociais, tais como planejadores, arquitetos e sociedade civil, na formulação dos planos, corresponderiam a uma construção social que cresceria advinda de uma prática, de um diálogo que interligaria as partes interessadas.

A noção da prática de planejamento como construção social respeita tanto os aspectos intuitivos da forma de criação quanto as características políticas e sociais do processo de comunicação da prática de planejamento. Considerando esses aspectos, e embasado na crítica da teoria social, o autor desenvolveu sua visão da prática de planejamento, ressaltando três desafios.

Primeiro, que a responsabilidade profissional deveria buscar fazer justiça, mesmo nas situações confusas em que o planejamento acontece. Segundo, o processo de planejamento deveria abraçar experiências cotidianas e, com isso, a percepção dos planejadores deve se relacionar com a complexidade, as incertezas e as ambiguidades da prática diária. Terceiro, os profissionais devem, explicitamente, formular questões normativas referentes às distorções da comunicação, à participação manipulada, à legitimação e à ideologia *versus* exercício de poder.

O planejamento seria um guia da ação futura, em que os planejadores, diante do poder, dos intensos conflitos de interesse e da grande desigualdade hierárquica e de recursos, enfrentariam um permanente desafio ético, devendo, portanto, fazer escolhas quanto ao seu papel político no processo de planejamento. De um lado, precisariam se preocupar não somente com os gastos, mas também com a justiça social. E, de outro, não apenas com a satisfação das pessoas, mas, sobretudo, com alimentação, moradia e trabalho. Os planejadores buscariam não somente eficácia dos planos, como também suas possíveis funções políticas, envolvendo temas como: participação, racismo, desenvolvimento comunitário, disciplina organizacional e política, meio ambiente, acesso à informação, comunicação, diálogo.

Dessa forma, desenvolveriam mecanismos para atuar em prol de uma genuína política democrática em suas comunidades, diminuindo as desigualdades entre os participantes, principalmente, no que se refere ao tempo disponível, recursos, expertise e informações.

O livro mais recente de Forester (2009, p. 6-7) continua a tratar o papel do técnico na democratização dos processos, mas enfatiza, especificamente, as respostas dos profissionais

engajados em processos participativos nos quais estão presentes interesses, valores e poder diferentes. Essas respostas, denominadas pelo autor de diálogo, debate e negociação, requerem, respectivamente, diferentes habilidades que devem ser adotadas pelo técnico como estratégia nesses processos: **i)** facilitação para promover o diálogo; **ii)** moderação para comedir as argumentações; **iii)** mediação para negociar propostas de ação.

Diferentes práticas que produzem distintos resultados. A mediação, em particular, pode possibilitar a negociação quando há conflitos de interesses, valores e percepções, encorajando, planejadores e lideranças comunitárias, a trabalharem as diferenças para conseguir, juntos, lugares mais justos e habitáveis. Na tentativa de reverter a lógica daqueles espaços de participação que podem ser excludentes, humilhantes, repletos de pressuposições negativas sobre o Outro (Inimigo), os quais privilegiam argumentos lineares e punem expressões emotivas (FORESTER, 2009, p. 32).

Mediação, assim, é, para o autor, não apenas catalogar opiniões e justificativas, mas, sobretudo, corresponder à habilidade prática específica de: **i)** avaliar as opções e os interesses iniciais das lideranças, fazendo que todas as vozes sejam ouvidas; **ii)** reunir representantes dessas partes para estarem presentes nas observações, nas questões e nas propostas; **iii)** possibilitar o engajamento das partes em questionamentos e aprendizagens comuns; **iv)** viabilizar um processo de criação de opções e formulação de acordos que satisfaçam aos critérios de inclusão, eficiência mútua, estabilidade e boas informações técnicas; **v)** criar um lugar seguro, com regras para proteger as partes, para que os participantes expressem todos os seus sentimentos, incluindo os sentimentos negativos.

De forma que o ato de mediar significa enfrentar questões complexas reunidas em uma única situação envolvendo pessoas com interesses diferentes. Nas palavras do autor, o mediador é um sujeito que dialoga:

[...] não somente com disputas de vizinhos, mas também com o legado dos conflitos raciais e étnicos. Eles dialogam não somente com o legado de direito à terra, mas também com o significado da identidade-compartilhada dos lugares e espaços. Eles dialogam não somente com questões de discriminação, mas com a herança de racismo, não apenas sujando suas mãos com as práticas de acordo, mas com as inevitáveis lacunas de entendimento humano e reconhecimento (FORESTER, 2009, p. 22).

O autor analisa algumas experiências de mediação sob a ótica de *como* (e não “o que”) os técnicos respondem aos desafios desses processos participativos de diálogo com diferentes.



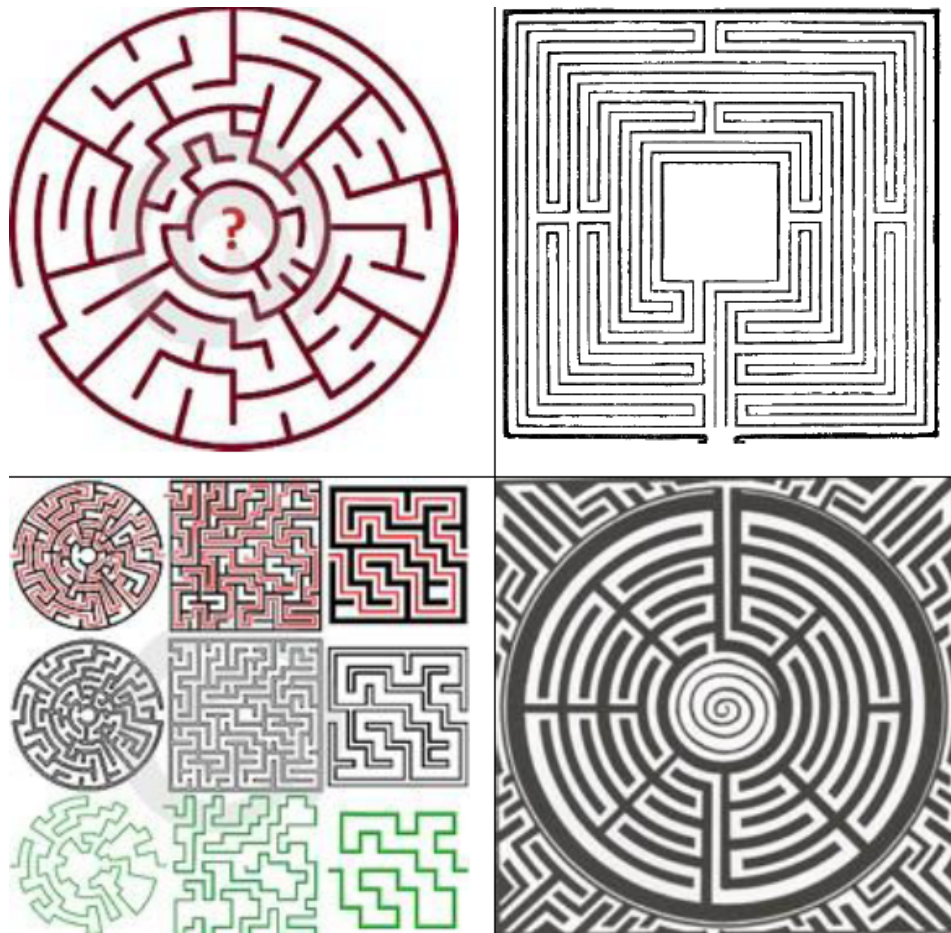
E o autor cita os seguintes casos: **i)** no Colorado, onde técnicos do estado da área de saúde, para desenvolver estratégias de prevenção HIV–Aids, reuniram, por meio de um consenso, pessoas com valores profundamente diferentes, e que nunca estiveram juntas em uma sala antes (religiosos conservadores, ativistas *gays*, burocratas, prostitutas, técnicos locais); **ii)** no Havaí, mediadores criaram novos acordos e negociação e práticas comunitárias que satisfazem a seus interesses de coprodução; **iii)** na Califórnia, onde processos de mediação possibilitaram a negociação entre antigos rivais; **iv)** em um ambiente de incerteza e vulnerabilidade surgiu um senso ativo de ironia que possibilitou respeito, reconhecimento, encorajamento e empoderamento.

Essas práticas possuem alguns objetivos em comum para os participantes de: **i)** aprender *sobre* o Outro, entendendo as razões das perspectivas do Outro; **ii)** aprender sobre as prioridades do *próprio* grupo nos quais estão engajados; **iii)** entender a situação de *todos*, para depois negociar e desenvolver estratégias e possíveis resultados a serem atingidos juntos.

Os mediadores devem trabalhar proativamente para permitir a tomada de decisões, possibilitando o acesso à informação e *expertise*, por todas as partes, construindo soluções conjuntas, reunindo interesses de todos. O que não implica acabar conflitos, ou dirimir diferenças, mas aumentar o reconhecimento mútuo, explorando estratégias de materializar interesses opostos. Na frase de John Paul Lederach (apud FORESTER, 2009, p. 5): “*advocacy* escolhe um dos lados para fazer justiça. Mediadores escolhem todos os lados para fazer justiça”.

Mediadores são vistos, portanto, como sujeitos dedicados a uma prática de extrema responsabilidade que objetiva negociar com diferenças reais, atuando com o objetivo de estimular as partes em conflito a saírem de seus respectivos limites, cegueiras, autorreferencialidades, interesses “cristalizados”.

Acreditamos que parece possível aproximar a concepção de John Forester sobre o papel do mediador com a concepção de interação empática de Ardigó, compreendida como capacidade de se colocar no lugar do Outro.



## 2 PROCURANDO UMA SAÍDA

### 2.1 Planejamento urbano em prol da emancipação

A experiência brasileira, o Plano de Regularização das Zeis (Prezeis), em Recife (PE), segundo nosso ponto de vista, expressa um exemplo da atuação de planejadores que

disponibilizam seu conhecimento e papel de mediador, em prol da inclusão social no processo de gestão democrática da cidade como garantia ao direito à terra urbana, por meio do diálogo e negociação.

A década de 1920 é considerada um momento crucial de reorganização dos padrões de intervenção estatal sobre a cidade de Recife e de aprimoramento das técnicas de sua legitimação. Em 1931, a história do Movimento de Bairro em Recife inicia-se com o registro em Cartório da Liga dos Proprietários da Vila de São Miguel, no Bairro Afogados, as Associações de Bairro e a Liga dos Moradores reivindicaram do Estado condições dignas de moradias aos setores excluídos do direito à habitação.

A proliferação dos mocambos (moradias da população de baixa renda) era analisada como responsável pela deterioração do padrão de vida da população, pela concentração urbana e pelo êxodo rural, sem considerá-la como consequência de um processo de crise socioeconômica da região.<sup>27</sup> De acordo com Bezerra (apud ALBUQUERQUE, 2006, p. 4): “a própria expressão contra o mocambo refletiu a ira e o desprezo que a classe privilegiada tinha pelo fenômeno no seu aspecto físico”.

Para Gilberto Freyre, o debate sobre a questão habitacional, onde profissionais e gestores públicos promoviam uma espécie de “mucambofobia” enfatiza que o problema dos mocambos não estava na sua forma construtiva, mas, sobretudo, nas condições insalubres em que foram erigidas. Nas palavras do autor:

Quase sempre se têm esquecido, os campeões dessa mucambofobia, de que o mal dos mocambos não está neles, mas na lama em que são levantados por gente miserável que não dispõe de outros espaços urbanos para sua residência; na sua falta de piso; na sua falta de sanitários. Males de possível correção sem que essa correção precisasse importar sempre em considerar-se o mucambo, em si, “anti-higiênico”, “antiestético”, “monstruoso”: qualificativos que lhe vêm sendo atribuídos de modo evidentemente injusto ou impreciso. É certo do material vegetal mais utilizado na construção de mocambos, no Nordeste do Brasil – quando inteiramente de palha – que não é de tão longa duração como o tijolo: chega a ser precário. Mas não está provado que seja, por natureza, anti-higiênico. Ao contrário: favorece melhor que as construções de tijolo a aeração e a insolação dos interiores das residências (FREIRE, 1979, p. 81).

---

<sup>27</sup> O estudo de Cezar e Costa (1992) revela que, no ano de 1913, os mocambos representavam 43% das moradias urbanas e atingiram 67% na década de 1940 (apud ALBUQUERQUE, 2006, p. 3).

As novas formas de construção habitacional desconsideravam outras tipologias construtivas como os mocambos. Restando à população a imposição de um modelo pré-fabricado e a destruição total das suas edificações, ou *esconderijos*, significado banto para a palavra mucambo. Essa prática de eliminação total dos mucambos é questionada por Freire, que, se referindo a essa tipologia, conclui:

Não é susceptível de ser higienizado, quanto a piso e sanitários, continuando a oferecer a moradores que preferiram este a outros tipos de residência rural ou urbana encantos de ordem ecológica e talvez estética? Neles não encontrarão aqueles que insistam em ser até certo ponto, seus próprios arquitetos, dentro de tradições de cultura e formas de vivência de sua predileção, seus ideais de moradia rural ou urbana do mesmo modo que tantos, no Brasil – no Nordeste, no Norte, no Centro – preferem dormir em rede ameríndia – fresca, limpa, artística – ou dormir em cama européia? Ou preferem a feijoada, o caruru, o quibebe, às iguarias mais requintadas civilizadas ou sofisticadas ou européias? (FREIRE, 1979, p. 82)

A população expulsa das áreas nobres da cidade passou a ocupar morros e alagados sem as menores condições de salubridade ou segurança, sendo agravadas as condições de vida, principalmente aquelas relacionadas ao transporte, à segurança, à educação e à saúde (ALBUQUERQUE, 2006, p. 4).

As lutas se intensificaram, entre os anos 1940 e 1950, quando surgiram outras Associações de Bairro, apoiadas pelo Partido Comunista, que visavam à posse da terra, à melhoria da qualidade de vida e pressionavam o poder público por meio de abaixo-assinados e reuniões com a Administração Pública.

Esse quadro urbano se agravou na década de 1960, época em que menos da metade da população dispunha de água potável e apenas 25% contava com esgoto sanitário. E, ainda, cerca de 50% população total localizava-se em favelas. Diante de tais pressões, o prefeito Pelópidas Silveira realizou audiências públicas nos bairros e, com o apoio do Movimento de Cultura Popular (MCP), abriu espaços para o diálogo e as negociações.

A ausência de condições dignas de vida e a negação dos direitos resultaram em ações coletivas que reivindicaram do Estado o cumprimento das demandas e originaram um processo de luta permanente pela transformação das estruturas sociais por parte dos setores excluídos da sociedade, por meio das Associações de Bairro e Liga dos Moradores.

Fortalecidos, os movimentos de bairro criaram, em 1963, a Federação dos Bairros do Estado de Pernambuco (Fabep), constituído pela articulação destes com a sociedade e a Frente

do Recife – formada pela aliança político-partidária entre comunistas, socialistas e correntes de esquerda independentes (PSB, PTB e PCB), mas com inimigos na Câmara de Vereadores e nos órgãos públicos.

A continuidade das ações foi interrompida pelo golpe militar em 1º de abril de 1964 que encerra os canais de comunicação e veta a participação da população nas decisões políticas, desarticulando os movimentos. O aumento do êxodo rural, a deficiência dos equipamentos sociais, a elevação do número de favelas e a crescente especulação imobiliária são citados por (MARICATO, 2002, p. 140) como integrantes do cenário da repressão.

A partir de 1974, mobilizados pelas comunidades eclesiais de base e, principalmente, incentivadas e apoiadas pelo Arcebispo de Olinda e Recife, Dom Hélder Câmara, renascem os grupos sociais: Movimento Terras de Ninguém de Casa Amarela (1975), União dos Pobres Sem Casa de Jaboatão (1977) e a Pró-Federação de Casa Amarela e o “Movimento Teimosinho”, ambos de 1979. Este último, uma importante mobilização que se opôs ao projeto de reestruturação urbana do bairro de Brasília Teimosa. O projeto destinava-se à valorização imobiliária da área, prevendo-se restaurantes e hotéis para o local. Ao contrário das diretrizes do poder público, o movimento propôs a permanência dos ocupantes, a regularização fundiária das moradias, além da implantação de programas de saneamento e habitação.

A abertura política e a democratização no Brasil possibilitaram o surgimento das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) como estratégia para regularização fundiária e a consolidação do direito de moradia das populações ocupantes de áreas irregulares. Essas zonas especiais, ocupadas pela população de baixa renda, foram entendidas, portanto, como um mecanismo de reconhecimento legal das formas de ocupação do solo urbano, em que a própria comunidade definia as áreas de moradia e um instrumento para incorporação dessas comunidades na malha urbana, mantendo suas características, história e identidade (ALFONSIN, 2007, p. 82).

Ao contrário do que ocorria na prática do urbanismo modernista, em que os assentamentos precários não eram representados em mapas e plantas municipais e, portanto, não eram oficializados. O processo da criação do conceito de Zeis entendeu a estrutura física dos assentamentos precários como uma relação de vizinhança construída ao longo de um processo gradativo de apropriação do espaço.

As Zeis deveriam integrar os planos diretores ou serem instituídas por meio de leis próprias, como foi o caso da Lei de Uso do Solo Urbano (Luos nº 14.511). Em 1983, a Luos foi elaborada e sancionada para responder a novas pressões e articulações dos movimentos sociais que necessitavam de proteção à estruturação urbana promovida pelas dinâmicas de mercado.

Apesar dos avanços, ainda na década de 1980, foram registrados alguns obstáculos que permaneciam visíveis. A Luos não dispunha de instrumentos que inibissem a especulação imobiliária, reconhecia apenas 27 entre os 200 assentamentos informais existentes na época e, sobretudo, não garantia a participação e o controle social sobre a implementação dos projetos de urbanização.

E, diante desses obstáculos, somado ao longo prazo despendido por parte do poder público para regular a Luos, os movimentos, assessorados pela Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, elaboraram um projeto de lei que definia normas e métodos para urbanizar e legalizar todas as Zeis e para possibilitar a transformação de outras áreas em Zeis. Prevendo-se ainda a criação da Comissão de Urbanização e Legalização (Comul)<sup>28</sup> em cada Zeis para coordenar a elaboração e a implementação do Plano Urbanístico e os respectivos projetos de urbanização e regularização em execução na área.

Apenas em 1987, a Luos foi regulamentada e, assim, pela primeira vez, surgiu uma lei, delimitando Zeis, introduzindo mecanismos de proteção contra as ações especulativas do mercado, abrindo possibilidades para que outras áreas possam ser identificadas como tal.

No dia 11 de março de 1987, a Câmara dos Vereadores de Recife aprovou o Projeto de Lei do Prezeis (nº 14.947), que instituiu o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, criado por iniciativa dos movimentos populares para garantir a gestão democrática do planejamento e da execução de uma política urbana voltada para viabilizar a função social da cidade, baseada na cogestão e na partilha de responsabilidades. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 1).

A Lei do Prezeis representou um marco histórico na luta urbana, pois pela primeira vez um projeto de lei de iniciativa popular havia sido aprovado e, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, reconhecia o direito social à moradia acima do direito à propriedade, ou seja, “defendia o princípio de que a terra existe para morar e não para ser

---

<sup>28</sup> As Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (Comul) foram criadas com o objetivo de institucionalizar as práticas das antigas comissões de bairro e, com isso, tratar os problemas específicos de cada uma das Zeis.

fonte de lucro e especulação” (PREZEIS: MANUAL PARA LIDERANÇAS, 1997, p. 6; apud ALBUQUERQUE, 2006, p. 1).

No ano seguinte, foi criado o Fórum do Prezeis, e, com a aprovação da Lei Municipal do Fundo do Prezeis, também podem ser citados como avanços no mecanismo de financiamento das obras de urbanização e dos programas de regularização fundiária, um dos principais obstáculos à concretização efetiva das Zeis.

Segundo De La Mora e De La Mora (2003, p. 3), o Fórum Prezeis caracteriza-se como um importante mecanismo de gestão democrática e de inclusão social dos excluídos da cidade. Nesse espaço, a oferta de um assessoramento técnico nos aspectos institucionais do formato, composição, competências e funcionamento dos mecanismos de gestão objetiva assegurar a participação dos representantes do segmento popular e a articulação interinstitucional na formulação e controle das políticas e das ações para seu aperfeiçoamento e consolidação.

O reconhecimento do direito do povo de permanecer no local, a elaboração de um projeto de urbanização e a regularização fundiária da área conjuntamente pelos representantes dos órgãos públicos estaduais e lideranças populares foram considerados uma vitória da participação da população em resposta às práticas cooptativas. De La Mora e Villaça (2004, p. 3) identificam o acontecimento mencionado como “um marco de ruptura entre o modelo tecnocrático e autoritário de Gestão Urbana e um novo modelo de caráter democrático e participativo”.

Conclui-se que os movimentos sociais urbanos no Recife conquistaram importantes vitórias, a partir da criação e da efetivação do Prezeis, que atualmente é um dos principais processos de participação popular, na tentativa de reverter uma tradição histórica, marcada por um espaço público com práticas clientelistas e autoritárias, para um espaço de representação dos diversos interesses da sociedade local.

A criação de novas áreas em Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social) garantiu a permanência da população no local de moradia, tornando-as menos vulneráveis às pressões imobiliárias e viáveis às intervenções de urbanização e legalização da posse de terra. A população passou a ser consultada nas diversas fases do planejamento e das ações nas Zeis, a partir da criação das Comul e do Fórum do Prezeis.

Assim, no entendimento destes profissionais envolvidos na prática e no debate sobre as Zeis:

Ao longo de 17 anos de existência a importância do Prezeis como instrumento de inclusão social e gestão democrática da Política Urbana é incontestável, principalmente pelo seu significado político e institucional de romper com as práticas da política urbana segregadora e marginalizante, colocando em termos novos a relação da cidade capitalista com a sua população excluída. Reconhece-se e efetiva-se, mesmo parcialmente, o direito de todos os habitantes à cidade (LA MORA; VILAÇA, 2004, p. 6).

Albuquerque ressalta o imobilismo burocrático causado pela ausência de vontade política, a desmobilização da população, a ausência de recursos financeiros, que garantam a capacidade de promoção da urbanização e a legalização dos assentamentos, o que acaba limitando a transformação de novas áreas em Zeis. E, ainda, a questão não apenas de ampliar a capacidade gerencial para criar novas Zeis, mas também acelerar a capacidade de promoção da urbanização e da legalização dos assentamentos e promover capacitação técnica e política dos atores sociais integrantes, especialmente das lideranças comunitárias.

Assim, mesmo diante da constatação dos obstáculos relacionados à concepção e à implementação das Zeis, parece ser possível afirmar que o conhecimento científico do planejador, no caso, as antigas técnicas de zoneamento herdadas do século XIX, foi revisado com o objetivo de garantir o direito à terra urbana, pela população de baixa renda.

## **2.2 Estatuto da Cidade: sinal de abertura sistêmica?**

Durante a década de 1940, predominaram os aspectos técnico-científicos nos planos diretores nas concepções de saneamento e sistema viário. As diretrizes eram concebidas com base na projeção da população em longo prazo, no levantamento topográfico e na precisão do desenho geométrico dos traçados das vias.

A partir dos anos seguintes, foi ampliada a diversidade de instrumentos de intervenção no espaço, além das preocupações com saneamento, com vias e com a circulação. Foram incluídos temas como uso do solo, distribuição de equipamentos e melhoria nas condições de trabalho, de moradia e de vida da população.



Com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), em 1964, e de sua regulamentação em 1966, além da liberação de recursos para elaboração de planos – condicionada à criação de órgãos de planejamento nas administrações municipais –, abriu-se campo para contratação de empresas de consultorias, pelas prefeituras.

Surgiram experiências na elaboração de planos diretores assistidos pelo Serfhau, envolvendo cidades de pequeno e médio portes. A concepção de plano diretor adotada pelo Serfhau, denominada plano integrado local, entendia como campo de intervenção do plano os aspectos sociais, econômicos, físicos e institucionais.

De forma geral, a noção posta em prática pelo Serfhau nasceu no âmbito corporativo do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e acadêmico da Universidade de São Paulo (USP). Os planos diretores foram concebidos como uma prática de planejamento racionalizada, que pressupunha o conhecimento completo do objeto de estudo, por meio do diagnóstico, e o enfrentamento das “disfunções”, por meio da previsão da expansão urbana e da definição de normas de uso e ocupação do solo (BASSUL, 2004, p. 50).

Uma “quantidade inédita” de planos diretores foi elaborada por escritórios técnicos de consultoria e planejamento, que “se multiplicaram”. O planejamento, considerado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”, dissimulou os conflitos e os reais motores desse “caos”. A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais (VILLAÇA, 1999 apud MARICATO, 2002, p. 127).

Como exemplo, o plano diretor para o Rio de Janeiro, então Estado da Guanabara, foi concebido pelo escritório grego Doxiadis Associates, que tratou os problemas da cidade por meio de teorias e técnicas sofisticadas para projeções e análise dos aspectos físicos, sociais, econômicos e demográficos, padrões de uso da terra, distribuição de edifícios de uso comum e instalações, rede de transportes e de serviços de utilidade pública. Um plano altamente técnico, “racionalista”, pela ênfase nos dados e na análise do diagnóstico, com projeções que objetivaram preparar a cidade do Rio de Janeiro até o ano de 2000. A teoria de sistemas e o processamento de dados sobre a cidade em computadores fora do Brasil foram os meios utilizados para examinar a situação da cidade, formulando projeções e comparando-as a um modelo ideal que, no caso, era funcional e definido em comunidades hierarquizadas, visando à descentralização de funções (REZENDE, 1982, p. 54).

Assentado nessa teoria e nas técnicas, concebiam um plano considerando a funcionalidade e a otimização do espaço, sem interferência em nível socioeconômico. Para tanto, imaginava-se, primeiro, criar a necessária infraestrutura física que possibilitasse o desenvolvimento sadio do Estado e, segundo, resolver problemas urgentes dentro do atual tecido urbano, sem violentar indevidamente a qualidade, a beleza, o encanto e o caráter da cidade. Pressupondo uma atitude científica não ideológica diante do espaço urbano. Do ponto de vista político, a gestão de um plano inspirado em um planejamento racional, concebido com base na importação de um modelo de cidade, cujos dados seriam processados em equipamentos sofisticados, para o Governo de Carlos Lacerda, expressaria confiabilidade e eficiência técnica, possibilitando uma estabilidade política e econômica. Um apelo propagandístico também pareceria evidente, prevalecendo a ideia de se consolidar uma marca política e administrativa até o ano 2000 (op. cit., p. 54).

Para Bassul (2004, p. 2-18), o aparelho estatal adotou normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário, entre as décadas de 1960 e 1970. Contudo, no fim dos anos 1970, o Estado reduz sua capacidade de intervir na cidade.

Nessa época, aumentaram as críticas e a desconfiança, quanto à capacidade de o Estado assegurar a racionalidade dos processos sociais e, em particular, do processo de urbanização. Vainer e Smolka (1991, p. 25) colocam:

No que concerne ao exame das perspectivas para o planejamento urbano, duas ordens de questões se impõem. A primeira delas remete ao agravamento dos problemas sociais na cidade, decorrente das múltiplas formas através das quais uma provável agudização da segregação social associada ao modelo seria rebatida no espaço urbano. Além do aumento da já dramática violência urbana, redimensionamento e redirecionamento dos serviços e equipamentos urbanos, revisão do papel regulador e mediador do Estado.

Apesar dessas críticas, os planos diretores continuaram a se constituir em instrumentos essencialmente técnicos, utilizados pelas administrações municipais (das regiões Sul e Sudeste) para tentar prever e controlar a estruturação e a transformação do espaço da vida urbana, com base em dados estatísticos.

Ao mesmo tempo, exarcebava-se a crise interna do padrão autoritários-tecnocrático-racionalista. De um lado, criticava-se a prática da contratação de profissionais que realizam “planos diretores” com pouca ou mesmo nenhuma vinculação com as realidades e os processos políticos locais e que apenas tinham “como objetivo primordial a constituição de documentos

para solicitar recursos para investimentos e implementação de programas setoriais nos municípios, recursos estes centralizados no Governo Federal” (BASSUL, 2004, p. 51).

De outro, foram apresentadas críticas relacionadas à aplicação dos zoneamentos – também integrantes do plano diretor –, pois estavam a serviço, preferencialmente, das elites, resultando na criação e na consolidação de um padrão de segregação residencial.

Outras críticas ressaltam que o caráter segregativo desse instrumento urbanísticos beneficiava predominantemente grupos articulados com o governo. E mais, consideravam que o saber técnico era usado para responder aos interesses das classes dominantes na instituição da sociedade do trabalho, acirrando, com isso, os problemas de desigualdades sociais. E ainda, que o planejamento definia padrões de ocupação para população de classe média e alta, gerando uma escassez de mercado de terras para população de baixa renda e um processo de “espoliação urbana”, caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos em setores qualificados da cidade e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais (SOUZA, 2004, p. 42).

De acordo com Souza (2004, p. 30), práticas de zoneamento americano também foram utilizadas nos Estados Unidos para segregar grupos sociais por razões econômicas e raciais. Sua incorporação no Brasil materializou-se com práticas contra migrantes e pobres, por meio da remoção de favelas. Como exemplo, o autor menciona que a política de remoção no Rio de Janeiro, a partir dos anos 1950, teve diversos objetivos: **i)** retirar as favelas da Zona Sul, área nobre da cidade, e de áreas que estavam sendo valorizadas; **ii)** afastar os pobres das classes médias e altas; **iii)** desmobilizar as associações de moradores; **iv)** acabar com as ocupações irregulares e o não pagamento de taxas de impostos; **v)** tornar a paisagem da cidade mais agradável e menos “poluída” pelas favelas.

Para Vera Rezende (2002, p. 30-31), esses planos diretores urbanos estão vinculados, claramente, a um propósito de “despolitização”, na medida em que frutos da presunção de uma racionalidade técnica cujas raízes remontam aos fundamentos da arquitetura moderna tentam “fazer crer que a cidade seja um conjunto de construções e usos do solo que podem ser arranjados e re-arranjados, através de planejamento, sem levar em conta os determinantes políticos, sociais e econômicos”.

Para diversos estudiosos como Maricato, Mendonça e Bassul, a visão acadêmica da experiência do plano diretor dessa época do regime militar é a de um processo de elaboração tecnicista e centralizador. E Sarah Feldman acrescenta que, desde os anos 1980, podemos acompanhar a “desconstrução” desse modelo.

Diante desse breve histórico, algumas críticas podem ser colocadas nessas práticas de planos diretores: **i)** quem toma as decisões; **ii)** quais as premissas adotadas para regulação; **iii)** quem são os beneficiados; **iv)** quais as consequências sociais negativas.

De forma geral e extremamente resumida, essas críticas dizem respeito à regulação, concebida por meio de um planejamento técnico e centralizador, adotada para controle do solo urbano em benefício do mercado imobiliário, focado na população de média e alta renda, e em detrimento de uma grande faixa de habitantes de baixa renda, excluídos dos benefícios de infraestrutura, moradia de qualidade e outros temas relacionados ao direito à cidade.

Portanto, a “desconstrução” desse modelo é urgente e implica uma prática de planejamento mais direcionada à emancipação do que à regulação. O que, parafraseando Santos (2004), significa adotar a participação e a solidariedade nas práticas de planejamento urbano.

A participação na definição e na gestão das políticas referentes às cidades é tema de reivindicação dos movimentos sociais desde finais dos anos 1980<sup>29</sup>, no âmbito da reforma urbana, na luta pela função social da propriedade urbana e da cidade,<sup>30</sup> e, especialmente, durante a formulação da Constituição Brasileira de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001.

A concepção de tornar a população partícipe de sua formulação e sua implementação, em nível local, está presente na Constituição de 1988 no art. 29, XII (renumerado pelo inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992), que estabelece a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, constituindo-se, por isso, condição de validade dos planos diretores urbanos (art. 182, § 1º). Nesse dispositivo, criou-se uma hipótese de

---

<sup>29</sup> De acordo com o relato do professor Luis De La Mora na banca de defesa desta tese, existem registros de movimentos que iniciaram, inclusive, antes da década de 1980: “A minha experiência no Recife nos faz remontar a finais dos anos 1970: Brasília Teimosa, Terras de Ninguém, Assembleia dos Bairros. Quando acontecem as primeiras eleições para prefeitos das capitais. Em 1985, os movimentos sociais apresentam uma pauta de reivindicações elaboradas nos últimos anos, entre elas, o Prezeis”. Portanto, para De La Mora, a emenda popular sobre Reforma Urbana, consubstanciada nos artigos 182 e 183 foi elaborada antes do final dos anos 1980.

<sup>30</sup> A Carta de Princípios do II Fórum Nacional de Reforma Urbana de 1989 definiu a função social da propriedade e da cidade, entendida como o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrada do espaço urbano.

participação formal obrigatória no planejamento municipal e, portanto, uma condição de validade dos atos legislativos que o instituem: os planos diretores e suas alterações.

A Constituição Federal estabeleceu o plano diretor como instrumento básico de planejamento municipal, obrigatório para municípios acima de 20.000 habitantes, o qual deveria conter as exigências de ordenação da cidade necessárias para que a propriedade urbana cumpra sua função social:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Diversos setores sociais<sup>31</sup> tiveram papel destacado no apoio à Emenda Popular de Reforma Urbana, na aprovação do capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988, na elaboração das propostas de constituições estaduais, nas leis orgânicas e nos planos diretores municipais elaborados pelas administrações municipais pós-eleições de 1989. E um dos pontos centrais da proposta dos movimentos sociais tratava da participação popular na definição e na gestão das políticas referentes ao urbano (LAGO, 1991, p. 165).

Maricato (1997, p. 310) lembra que o Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que se dedicava à assessoria da luta dos trabalhadores no campo, por conquistas definidas na plataforma de Reforma Agrária composta por um conjunto de propostas resultantes de décadas de luta camponesa no Brasil.

Os encontros promovidos pela CPT visavam a auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos, com a intenção de reunir as demandas dos movimentos urbanos e unificar as numerosas lutas urbanas que emergiram nas grandes cidades, a partir de meados dos anos 1970.

Contudo, acadêmicos envolvidos na luta pela Reforma Urbana entenderam que a inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a

---

<sup>31</sup> “Ao todo, 6 entidades nacionais e dezenas de entidades regionais e locais assinaram a apresentação da emenda que foi entregue no Congresso Nacional com 160.000 assinaturas” (MARICATO, 1999, p. 310).

ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade se transformaram em “um verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada”. Pois se remeteu para o território legislativo municipal a prerrogativa de estabelecer os critérios e as condições a serem atendidas pelas propriedades urbanas no cumprimento de sua função social (MARICATO, 2002, p. 175).

Considerado como parcialmente derrotado pela vinculação da função social da propriedade urbana ao plano diretor e à aprovação de uma lei federal de política urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) passa a dirigir seus esforços para a elaboração da norma que regulamentaria os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.<sup>32</sup>

Durante o processo de formulação da Lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que regulamentou esses artigos constitucionais, o MNRU reivindicou, como parte da pauta das propostas de “iniciativa popular” dessa norma federal, um “conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano”. E reincorporou criticamente a ideia de planejamento, incluindo o plano diretor como um processo democrático e participativo que deveria orientar a política urbana.

A gestão democrática deveria ser exercida por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Foi enfocada a “gestão democrática das cidades”, com o intuito de propor diretrizes e ações com uma distribuição equitativa dos bens e dos serviços produzidos coletivamente (SOUZA, 2002, p. 158).

Após treze anos tramitando no Congresso Nacional, em 10 de julho de 2001, é sancionada a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição. O Estatuto estabelece, entre outras diretrizes, a participação da população na elaboração de planos de desenvolvimento urbano:

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

[...]

---

<sup>32</sup> O artigo 183 da Constituição Brasileira de 1988 trata do tema de usucapião em área urbana em imóvel de até duzentos e cinquenta metros quadrados.

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

Primeiro, o Estatuto define que, no processo de elaboração e na fiscalização do plano diretor, os Poderes Legislativo e Executivo garantirão, tanto a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, quanto a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos (artigo 40, § 4º). Devendo, a gestão democrática ser executada, mediante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, Inciso I).

No artigo 43, o Estatuto demarca os instrumentos que devem ser utilizados pela Administração Pública no sentido de garantir a gestão democrática da cidade no processo decisório de planejamento municipal:

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

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Segundo, o Estatuto, em seu artigo 40, parágrafo 4º, determina que os Poderes Legislativo e Executivo devam garantir a utilização dos instrumentos democráticos no processo de elaboração e implementação do plano diretor, como promoção de debates, publicidade das informações e acesso aos documentos:

Art. 40.

[...]

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

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

E, por fim, nos artigos 40 e 43, remete-se a participação da população no processo de elaboração do plano diretor e gestão democrática, reportando-se à realização de audiências públicas, à publicidade dos documentos, ao acesso aos documentos e às informações, à articulação dos órgãos colegiados, às conferências e ao projeto de lei de iniciativa popular.

Analisando os temas da Lei nº 10.257 sob a ótica das formas de interação (sistema e mundo da vida) resultantes, pode-se inferir a predominância de quatro delas: **i)** promoção do diálogo; **ii)** institucionalização dos espaços de participação; **iii)** acesso à esfera pública; **iv)** acesso à informação. Considerando, a ênfase no artigo, em especial, nas duas últimas (ver quadro-resumo I e II em anexo).

A adoção desses instrumentos ganha contorno de obrigatoriedade na medida em que o próprio Estatuto estabeleceu sanções aos gestores que impedirem de ou deixarem de garantir a participação da população nos processos de planejamento do município:

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei.

No modelo de gestão democrática proposto pelo Estatuto, o papel do cidadão é alçado ao nível de colaborador, prestador e fiscalizador das atividades da Administração Pública (BRASIL, 2005, p. 205). O que significa uma atuação ativa do cidadão na elaboração de um plano diretor, definindo as exigências fundamentais de ordenação da cidade:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Pode-se afirmar, portanto, que as pressões cada vez maiores para que as decisões e a execução de planos e projetos sejam aprovadas por processos participativos tiveram como consequência o reconhecimento jurídico federal quanto à participação da sociedade civil nas atividades de planejamento municipal, materializada nos artigos do Estatuto da Cidade, em



que os atores sociais “convocados” para participar da elaboração da lei que institui o plano diretor são: **i)** os agentes políticos (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores); **ii)** os agentes administrativos vinculados profissionalmente ao Poder Público Municipal – servidores públicos municipais prestadores de serviços e particulares em colaboração com a Administração Municipal; **iii)** e os cidadãos.

Verificamos que o diálogo entre diferentes representantes e segmentos resultou em uma lei reguladora – o Estatuto da Cidade –, na qual, por um lado, a função social da propriedade urbana e da cidade continuou condicionada a uma lei municipal – plano diretor; contudo, por outro lado, a participação da população no processo de elaboração e na gestão democrática da lei parece ter sido um avanço, fruto da abertura sistêmica.

### **2.3 Metodologia participativa: procedimentos e diálogo?**

Após dois anos da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2003, como fruto da decisão do Governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, que adotou o Direito à Cidade como lema de atuação e o intuito de gestão participativa na formulação e no acompanhamento dos programas governamentais, construindo espaços de diálogo como Conferências das Cidades.<sup>33</sup>

Nos primeiros anos do governo, outras duas ações foram realizadas no âmbito da Secretaria de Programas Urbanos. Uma relacionada aos Programas de Fortalecimento da Gestão Urbana e a outra referente à Campanha de Direito à Cidade, que possuía como uma das metas, divulgar o plano diretor participativo.

O Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana foi concebido com o “objetivo de reforçar a capacidade de gestão territorial urbana por meio do apoio e da capacitação dos municípios para elaboração e revisão dos planos diretores”. Para acessar os recursos do Orçamento Geral da União – 2007 (OGU) alocados para *Ação de Apoio à Implementação dos*

---

<sup>33</sup> As Conferências das Cidades são eventos realizados no três níveis de governo e têm como objetivo discutir diretrizes para nortear as políticas setoriais e nacional para o desenvolvimento urbano. Esses eventos reúnem delegados, representantes de diferentes segmentos do governo, do setor privado e da sociedade civil.

*Instrumentos do Estatuto da Cidade e à Elaboração dos Planos Diretores*, foram apresentadas, no documento *Sistemática 2007: Manual para apresentação de propostas*, “as orientações necessárias à apresentação da consulta prévia e seleção de propostas a serem implementadas” (BRASIL, 2007, p. 4).

De acordo com esses documentos, a elaboração ou revisão do plano diretor participativo deve se desenvolver conforme três etapas, com seus respectivos produtos. A primeira etapa *Estruturação da Proposta de Elaboração ou Revisão do plano diretor* tem como *produto* a Metodologia, contendo as informações sobre o processo (ver quadro 2): **i)** a estrutura de coordenação e organização dos trabalhos; **ii)** as etapas e os produtos; **iii)** os procedimentos para a execução das etapas e produtos; **iv)** a estratégia de comunicação, mobilização, capacitação e participação da população, com a identificação dos diferentes atores e previsão dos eventos de discussão com mapeamento das atividades por bairros e/ou temas e definições; **v)** as formas de publicizar o início dos trabalhos com a apresentação da equipe e dos mecanismos de participação popular e de acesso às informações; **vi)** os dados coletados, as fontes, os mapas temáticos e os estudos necessários; **vii)** os prazos e os custos estimados para as etapas e produtos propostos (BRASIL, 2007, p. 5-6).

**Quadro 2: Atividades e produtos da primeira etapa – estruturação da proposta de elaboração do plano diretor**

<b>Etapa</b>	<b>“Produto” das etapas</b>	<b>Atividades do processo</b>	<b>Tema relacionado</b>
Primeira “Estruturação da Proposta de Elaboração ou Revisão do Plano Diretor”	Documento detalhando a Metodologia	Estrutura de coordenação e organização dos trabalhos.	Equipe
		Etapas e produtos, definição e procedimentos para execução	Metas e resultados da metodologia
		A estratégia de comunicação, mobilização, capacitação e participação da população	Acesso à informação
		Identificação dos diferentes atores	Diversidade de atores
		Previsão dos eventos de discussão com mapeamento das atividades por bairros e/ou tema	Acesso aos espaços de debates

		As formas de publicizar o início dos trabalhos com a apresentação da equipe e dos mecanismos de participação popular e de acesso às informações	Acesso à informação
		Levantamento de informações, elaboração de mapas temáticos e os estudos necessários	Material técnico
		Os prazos e os custos estimados para as etapas e os produtos propostos	Planejamento das ações e dos custos

Fonte: adaptado do documento *Sistemática 2007: Manual para apresentação de propostas* (2007).

A segunda etapa, a *Leitura da Realidade Municipal*, explica como “ler a cidade e o território” e tem como objetivo conhecer e refletir sobre as condições do quadro atual do município. Corresponde, ainda, ao momento de revelar a diversidade e as potencialidades da área urbana e rural, as irregularidades e os diversos interesses em conflito, as desigualdades entre as áreas mais desenvolvidas e as mais carentes (entre zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade). Essa “leitura” contempla dois passos distintos mais complementares: a “leitura técnica”<sup>34</sup> e a “leitura comunitária”.

A leitura comunitária, em especial, considera outras formas de visão da realidade realizada pelos diversos atores, tais como empresários, profissionais liberais, lideranças comunitárias, organizações não governamentais, grupos de jovens, clubes de serviço, trabalhadores, igrejas, conselhos, populações tradicionais, vereadores, cidadãos.

Seu conteúdo compreende: **i)** estratégias para a mobilização dos atores sociais, organizados ou não, com a realização de reuniões de reconhecimento e de sistematização de informações sobre o município, tanto com a abordagem técnica quanto com a abordagem do olhar popular sobre o território; **ii)** mapeamento dos atores sociais, por meio do levantamento de informações sobre as formas de organização dos diversos grupos sociais e vivências das comunidades; **iii)** reuniões comunitárias, oficinas, grupos de trabalho a serem realizados em

<sup>34</sup> A leitura técnica refere-se ao estudo comparativo e analítico de dados e informações territoriais, socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura (existente e inexistente), de modo a contribuir para a reflexão das condições do quadro atual do município. O objetivo da leitura técnica seria refletir sobre os problemas territoriais e ambientais, as vocações e as tendências do município e as possibilidades de estabelecer alianças e parcerias entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil.

diversos locais, distribuídos por todo o município, com a identificação e entendimento da situação do município, especialmente quanto aos problemas, conflitos e potencialidades;

E ainda: **iv)** levantamento de dados e informações técnicas relacionadas aos condicionantes e potencialidades físico-ambientais, à estrutura fundiária, à população (características e distribuição), ao sistema viário, transporte e mobilidade, à legislação vigente, à evolução imobiliária e ao patrimônio cultural, atividades econômicas, tendências e vocações para o desenvolvimento do município; **v)** elaboração de mapas temáticos, contendo as informações técnicas levantadas; **vi)** compartilhamento dos resultados das leituras técnica e comunitária com todos os atores sociais envolvidos; **vii)** sistematização da Leitura da Realidade Municipal como subsídio à construção dos eixos estratégicos do processo de planejamento do município.

**Quadro 3: Atividades e produtos da segunda etapa – estruturação da proposta de elaboração do plano diretor**

<b>Etapa</b>	<b>“Produto” das etapas</b>	<b>Atividades participativas do processo</b>	<b>Tema relacionado</b>
Segunda “Leitura da Realidade Municipal”	Documento contendo a sistematização da Leitura da Realidade Municipal e as atas das reuniões comunitárias	Reuniões de reconhecimento do município, com abordagens técnica e comunitária	Visão compartilhada do território
		Mapeamento dos atores sociais e das suas formas de organização	Diversidade de atores
		Reuniões de discussão comunitárias, oficinas, grupos de trabalho, distribuídos por todo o município	Debate público para visão compartilhada da realidade. Não deliberativo, é consultivo
		Compartilhamento dos resultados das leituras técnica e comunitária com todos os atores sociais envolvidos.	Acesso à informação
		Sistematização da Leitura da Realidade Municipal como subsídio à construção dos eixos estratégicos do processo de planejamento do município	Registro da visão compartilhada do território

Fonte: adaptado do documento *Sistemática 2007: Manual para apresentação de propostas*.

A terceira etapa – a Seleção e Pactuação de Temas Prioritários, Propostas, Estratégias e Instrumentos e o Projeto de Lei – compreende o estabelecimento da hierarquia das ações e das metas a serem implementadas pelo plano diretor para superar os problemas detectados e estimular as potencialidades reveladas. As estratégias são as formas propostas e pactuadas para atingir os objetivos do Plano Diretor Participativo, maximizar os potenciais, enfrentar conflitos e minimizar os problemas com vistas ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento do município.

Nesse momento, deveriam ser observados tanto a definição das propostas estratégicas e dos temas prioritários – que abrangem os enfoques ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais, de acordo com as realidades e processos específicos – quanto os instrumentos da política urbana, pactuados pelos diversos atores envolvidos.

O projeto de lei do plano diretor seria elaborado a partir da codificação das propostas, dos eixos e das estratégias dos vetores de desenvolvimento do município discutidos com a sociedade e deveria considerar os seguintes aspectos: **i)** sintetizar na forma legislativa as propostas, os objetivos e as estratégias, e a aplicação dos instrumentos para viabilizá-los, discutidos e pactuados pelo poder público e sociedade civil; **ii)** instrumentos de política urbana autoaplicáveis, utilizados em consonância com os problemas locais; **iii)** conter a proposta de um Sistema de Gestão e Planejamento permanente e democrático, visando à avaliação, à atualização e aos ajustes na implementação do plano diretor participativo.

**Quadro 4: Atividades e produtos da terceira etapa – estruturação da proposta de elaboração do plano diretor**

<b>Etapa</b>	<b>“Produto” das etapas</b>	<b>Atividades do processo</b>	<b>Tema relacionado</b>
Terceira “Pactuação de Temas Prioritários, Propostas, Estratégias e Instrumentos para viabilização do Plano Diretor Participativo e seu Projeto de Lei”	Objetivos, temas prioritários, instrumentos, estratégias e propostas com as atas das reuniões públicas realizadas	Definição dos temas prioritários, das propostas e das estratégias em reuniões que envolvam os diversos segmentos da sociedade civil e setores governamentais	Debate Público Deliberativo, busca de consenso para prioridades
		Os instrumentos da política urbana <b>pactuados</b> pelos diversos atores envolvidos	Debate deliberativo, busca de consenso para seleção dos instrumentos

Etapa	“Produto” das etapas	Atividades do processo	Tema relacionado
	Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal Participativo	Sintetizar na forma legislativa as propostas, os objetivos e as estratégias e a aplicação dos instrumentos para viabilizá-los	Acesso à formulação de leis
		Instrumentos de política urbana autoaplicáveis, utilizados em consonância com os problemas locais	Legislação autoaplicável
		Conter a proposta de um Sistema de Gestão e Planejamento permanente e democrático	Controle Social

Fonte: adaptado do documento *Sistemática 2007: Manual para apresentação de propostas*.

Esse Projeto de Lei, em seguida, seria encaminhado à Câmara de Vereadores, para ser discutido e aprovado, sancionado pelo prefeito e, por fim, seguiria para publicação, quando entraria em vigor. Iniciando-se o quarto momento de monitoramento, realizado por meio de um colegiado.

A partir do exposto, percebe-se que a participação de diversidade de atores, o acesso à informação, a adoção de mecanismos de acesso à esfera pública e aos espaços de debate, consultivos ou deliberativos, são previstos durante todo o processo de elaboração do projeto de lei. Com especial atenção para fundamentação das propostas territoriais na visão (técnica e comunitária) conjunta do município, indicando-se, para tanto, as estratégias de divulgação e mobilização da população desde o início das atividades do processo.

É importante ressaltar que essa metodologia participativa foi utilizada como critério para liberação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para aqueles municípios contemplados com apoio financeiro para elaboração dos próprios Planos Diretores.

O Município, contemplado por emenda parlamentar,<sup>35</sup> para liberação dos recursos orçamentários, deveria entregar na Agência ou Escritório de Negócios da Caixa, os documentos necessários à análise e celebração do contrato de repasse, conforme *Manual de*

<sup>35</sup> Para acessar os programas e as ações do Ministério das Cidades, os municípios deveriam se habilitar mediante dotação nominalmente identificada no OGU/2007, ou por meio de encaminhamento de proposta para concorrer a processo público de seleção, no caso de propostas sem emendas parlamentares.

*Instruções para Contratação e Execução* (2007).<sup>36</sup> O Município deveria encaminhar documentação institucional, técnica e jurídica à Superintendência Regional da Caixa e esta procederia à análise técnica, verificando o atendimento à seleção prévia da proposta pelo Ministério das Cidades e aos critérios determinados no *Manual Específico para Apresentação de Propostas dos Programas/Ações* (2007), “com destaque para a fiel e integral observância aos requisitos estabelecidos nas Diretrizes Gerais, bem como nas Diretrizes Específicas para Elaboração de Projetos”. Depois de “resolvidas as eventuais pendências” identificadas na análise do projeto ou termo de referência, a Caixa encaminhava ao Ministério das Cidades uma síntese do projeto aprovado. A área técnica responsável do Ministério das Cidades analisava essa síntese com vistas à verificação do enquadramento e da funcionalidade do projeto aprovado pela Caixa aos objetivos e às diretrizes das políticas mantidas pelos Ministérios das Cidades.

A descentralização de recursos à Caixa, depositados sob bloqueio, ao longo da execução do Contrato, dar-se-ia em conformidade com a execução da obra informada na base de dados enviada semanalmente pela Caixa ao Ministério das Cidades. O cronograma físico-financeiro aprovado pela Caixa, com parcelas mensais, serviria de base para o monitoramento da execução físico-financeiro da operação contratada. A autorização de saque (desbloqueio) dos recursos depositados nas contas bancárias vinculadas aos Contratos de Repasse seria autorizada somente mediante a apresentação da documentação comprobatória referente à prestação de contas parcial, devidamente atestada e aprovada pela Caixa.<sup>37</sup>

Ou seja, verificamos que os mesmos procedimentos determinados para acompanhamento de obras/serviços foram reproduzidos para a fiscalização da aplicação metodológica anunciada no *Manual de Contratação do Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Participativos* (2007).

Além de servir de parâmetro para liberação de recursos orçamentários, essa metodologia também foi publicada e distribuída pelo Ministério das Cidades em parceria com

---

<sup>36</sup> A portaria nº 636, de 6 de dezembro de 2007, aprovou o *Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações* do Ministério das Cidades – exercício de 2007 – com o objetivo de “orientar municípios, estados, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos (Proponentes/Contratados) sobre o processo geral de contratação e execução de projetos envolvendo recursos do Orçamento Geral da União, referentes ao exercício de 2007 – OGU/2007, nos Programas e Ações sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, inclusive os que venham a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”.

<sup>37</sup> A liberação dos recursos estava condicionada a realização das etapas, em que ao final eram entregues os “produtos” para análise e aprovação dos técnicos da Caixa Econômica Federal: primeira etapa, Metodologia, 30% dos recursos; segunda etapa, Leitura da Realidade Municipal, 40%; terceira etapa, Seleção e Pactuação de Temas Prioritários, Propostas, Estratégias e Instrumentos e Projeto de Lei, 30% (BRASIL, 2007, p. 9).

o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), no livro *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos* (2004), apresentando-se com o propósito de oferecer diretrizes e procedimentos para “auxiliar prefeitos, prefeituras e cidadãos a constituir democraticamente o plano diretor” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12). Ainda segundo o texto supracitado:

Os procedimentos propostos nesse guia respeitam a diversidade das regiões e municípios brasileiros. De modo algum devem ser lidos como “receita pronta” para elaborar Planos Diretores em série, idênticos e padronizados, sem qualquer relação com a realidade social, política e territorial local de cada município. Os Planos Diretores atenderão sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimule a participação dos cidadãos e a produção coletiva.

O processo de elaboração do plano diretor também é visto como um meio de melhorar a governança local, do ponto de vista da formulação de políticas públicas, de organização administrativas e informacional.

A atividade de construir e elaborar o plano diretor de cada cidade deve servir para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal. Esse planejamento implica atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, os orçamentos anuais e plurianuais, com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação. A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor é também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e corrigir rumos (op. cit., 2007, p.13-14).

No documento, o plano diretor não era apenas visto como instrumento de controle do uso do solo, mas também um instrumento de indução ao desenvolvimento. O guia, de forma exemplificativa, apresenta as condições necessárias para se promover o desenvolvimento econômico e social. Para os organizadores:

[...] o Plano Diretor deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Para isso, por exemplo, é necessário que assegure espaços adequados para provisão de novas moradias sociais que atendam a demanda da população de baixa renda; que preveja condições atraentes para micro e pequenas empresas – itens vitalmente importantes para que haja crescimento urbano equilibrado; para que evite ocupação irregular e informal do território do município; e outros (op. cit., 2007, p. 15).



As orientações para pautar as discussões durante o processo de elaboração enfocam a importância dos instrumentos utilizados e sugerem, como primeiro passo, analisar a questão fundiária municipal.

O primeiro passo, em todos os municípios, é conhecer a estrutura fundiária e suas tendências de desenvolvimento. A partir desse conhecimento, cada município deve escolher – dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – os que mais favoreçam a inclusão social, em cada município e em cada mercado local. O Estatuto da Cidade oferece vários desses instrumentos de Regularização urbanística e fundiária; a possibilidade de criar as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis); e a utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados; fazer valer o Direito de Superfície; obter Concessão Especial para Fins de Moradia; destinar patrimônio público para programas de moradia, dentre outros (op. cit., p. 15).

A seleção dos instrumentos do Estatuto é definida como atividade a ser vinculada com os critérios e formas de aplicação das estratégias de desenvolvimento local. Assim, segundo o guia:

O Plano Diretor, portanto (i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos. Além disso, também orienta os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados. O Plano Diretor (i) tem de definir o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; (ii) tem de prever critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos, dentre outros; e (iii) tem de prever também as ações estratégicas a serem implementadas. Para tanto, cada município deve estabelecer, em seu Plano Diretor, e escolhidos dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os instrumentos que mais ampliem as condições favoráveis para financiar o desenvolvimento urbano. Esses instrumentos são, por exemplo: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a utilização mais adequada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Transferência do Direito de Construir, as Operações Consorciadas (op. cit., 2007, p. 16).

Além de definidos na esfera do governo federal, os procedimentos metodológicos para elaboração participativa e os objetivos do plano diretor também foram discutidos nos espaços de debate, com a presença de diferentes segmentos da sociedade civil. Como o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Criado em 2004, esse Conselho, composto por representantes das três esferas de governo, movimentos sociais, acadêmicos, profissionais, empresários, foi constituído tendo como finalidade analisar e propor diretrizes para formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Segundo informações do *site* do Ministério das Cidades,<sup>38</sup> o ConCidades<sup>39</sup> foi constituído como “uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial”.

A título de orientação aos gestores municipais e movimentos sociais, foram aprovadas, no âmbito do ConCidades, as Resoluções do ConCidades contendo recomendações para elaboração do plano diretor, com destaque para a de nº 25, que enfoca a participação popular, e a de nº 34, referente ao conteúdo mínimo da lei municipal. Essas orientações, mesmo sem força de lei, eram subsídios para os casos de desacordo enviado à Procuradoria.

A Resolução nº 25 do ConCidades, de 18 de março de 2005, por encaminhamento do Comitê Técnico de Planejamento Territorial Urbano, emite orientações e recomendações, em observância aos artigos 40 e 43 do EC, enfatizando os seguintes temas: **i)** forma de condução das audiências públicas pelo Poder Público Municipal; **ii)** Convocação das audiências públicas; **iii)** Aprovação do plano diretor em Conferência, antes de submetido à Câmara Municipal; **iv)** Reuniões prévias à Conferência para escolha dos representantes do segmentos sociais e divisões territoriais; **v)** Divulgação prévia do plano diretor, antes da Conferência Municipal; **vi)** Registro das emendas ao plano diretor apresentadas na Conferência; **vii)** Publicação e divulgação dos Anais da Conferência.

Analisando esses temas da Resolução nº 25, também sob a ótica das formas de interação (sistema e mundo da vida) resultantes, pode-se observar a predominância de três delas: **i)** promoção do diálogo; **ii)** institucionalização dos espaços de participação; **iii)** acesso aos espaços de debate; **iv)** acesso à informação. Considerando, similar ao encontrado no Estatuto, a ênfase na Resolução, em especial, nas duas últimas (ver quadros III e IV, anexos). Assim, tanto na Lei nº 10.257, na metodologia do Ministério das Cidades, quanto na Resolução nº 25 subsequente, o texto apresenta notadamente uma concepção habermasiana, em que a abertura do sistema ocorre por meio da negociação e do consenso, possível apenas pelo acesso aos espaços de diálogo, acesso à informação e linguagem acessível.

---

<sup>38</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

<sup>39</sup> O ConCidades aprovou, por meio da Resolução nº 15/2004, a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos, cujo lançamento nacional ocorreu no dia 19 de maio de 2005, incluindo a estruturação de Núcleos em 26 (vinte e seis) estados da federação, que contaram com a ampla participação de representações de governos estaduais e municipais e de entidades da sociedade civil. A Campanha atuou, predominantemente, na mobilização da sociedade civil organizada e dos técnicos, em nível regional, atuando por meio da articulação de Núcleos Estaduais.

A Resolução nº 34 do ConCidades emite orientações sobre a aplicação do EC, especificamente sobre esse conteúdo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, no artigo 40, incisos I, II e III, cujos aspectos referem-se: **i)** à delimitação das áreas urbanas onde poderam ser aplicados o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; **ii)** às disposições requeridas pelos instrumentos jurídicos e urbanísticos (direito de preempção, outorga onerosa, operações consorciadas, transferência do direito de construir); **iii)** o sistema de acompanhamento e controle. No parágrafo § 2º do referido artigo, determina-se que o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo.

O conteúdo mínimo emitido pela Resolução nº 34, entre outros aspectos, relaciona-se: **i)** ao respeito ao porte do município, à sua história, às suas especificidades e à região onde se insere; **ii)** às ações, às medidas e às estratégias, considerando o território rural, urbano e espaços territoriais adjacentes; **iii)** à destinação de áreas para assentamentos e a empreendimentos também em territórios rurais; **iv)** à demarcação dos territórios ocupados pelas comunidades tradicionais (ver quadro IV, anexo).

Assim, dessa interação entre sistema e mundo da vida ocorrida no debate interno do Conselho das Cidades, resultou o aprofundamento de pelo menos dois aspectos: **i)** a necessidade de acesso às informações e o estímulo aos espaços de diálogo, na Resolução nº 25; **ii)** da necessidade de se considerar o território rural no processo de planejamento do instrumento de política urbana, o plano diretor, na Resolução nº 34.

Esse, portanto, foi o contexto jurídico e informativo, ao qual fez presente o município no desafio de elaborar, até junho de 2006, seu plano diretor, participativo.

E, com isso, podemos levantar algumas questões. Primeiro, os procedimentos metodológicos, concebidos para incorporação da participação, foram adotados como ações que deveriam ser cumpridas pelo município, principalmente, nos casos que envolviam transferências de recursos. Essa constatação parece contradizer um dos preceitos divulgado pelo governo de que uma metodologia foi desenvolvida com o propósito de não ser uma “receita pronta” e que deveria respeitar as especificidades locais, a dinâmica local. Mas será que cumprir as etapas em um tempo definido respeitaria a especificidade da cultura política local e os obstáculos que cada sociedade civil e o governo de determinado município apresenta, especificamente, como fruto de suas relações sociais construídas historicamente? Possibilitam a inovação e a criatividade para desenvolver novas formas de diálogo, adaptados ao contexto local?

Segundo, a resolução do ConCidades aponta para concepção habermasiana de democracia, em que a linguagem acessível e o diálogo são apontados como principais necessidades. Contudo, esses realmente apresentam como os principais mecanismos de promover a participação local, considerando a diversidade de contextos políticos brasileiros?

Terceiro, o resultado da interação entre diferentes segmentos da sociedade civil fortaleceu o entendimento de que se faz necessário compreender não apenas o urbano, mas também o rural, no processo de elaboração do plano diretor. Essa necessidade de compreensão do rural reflete-se nas discussões locais para elaboração de políticas de desenvolvimento urbano? Em que medida os instrumentos do Estatuto da Cidade resolveram questões advindas do rural, demandas que naturalmente surgirão após convocação da população rural às reuniões e às audiências públicas? Qual a consequência de se convocar uma população quando é evidente a limitação do Poder Público em resolver suas demandas?

Na pesquisa de campo também tentamos observar essas questões.

## **2.4 Para outras formas de “capacitação” em prol do senso comum empático**

A partir do ano de 2005, aumentaram, sobremaneira, as demandas dos governos locais destinadas à Confederação Nacional de Municípios (CNM),<sup>40</sup> para apoiar os municípios para elaboração dos seus planos diretores participativos.

Advindas, principalmente, dos municípios abaixo de 100.000 habitantes<sup>41</sup> das regiões Norte e Nordeste do Brasil, essas demandas<sup>42</sup> aconteceram, de forma geral, em razão dos seguintes aspectos: **i)** a constatação, realizada pelas próprias prefeituras, da inexperiência do seu quadro administrativo em relação à condução de um processo de elaboração de plano diretor; **ii)** a escassez, no quadro técnico municipal, de profissionais especializados; **iv)** os

---

<sup>40</sup> A CNM presta assistência político institucional e técnica aos municípios e desenvolve atividades dirigidas ao desenvolvimento tecnológico e social para auxiliar no processo da Administração Pública dos mais de 3.500 municípios filiados.

<sup>41</sup> Segundo levantamento realizado pela autora junto à entidade municipalista.

<sup>42</sup> Alguns municípios, fora da obrigatoriedade, possuindo menos de 20.000 habitantes, também tiveram interesse em elaborar seu Plano Diretor, com o objetivo de se instrumentalizar para captar recursos do governo federal.

escassos recursos frente aos custos cobrados pelas consultorias – média de R\$ 2,5 por habitante; v) a omissão ou o desconhecimento dos gestores eleitos em 2004, um ano e dez meses, para elaborarem o plano diretor.<sup>43</sup>

Até o ano de 2008, entes federados, a exemplo de governos estadual e municipal, entidades não governamentais, como federações e associações municipais, além de profissionais liberais, compuseram diferentes arranjos institucionais somando um total de aproximadamente 700 técnicos e gestores envolvidos diretamente na discussão e na execução das ações de elaboração dos planos diretores nos estados do Pará, Bahia, Ceará e Paraíba.<sup>44</sup>

Nossa primeira experiência, iniciada em novembro de 2005, com 73 municípios paraenses, foi mediante o Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Municipais do Estado do Pará (PDM/PA). Diante do término do prazo estabelecido pelo Estatuto, em julho de 2006, a meta do programa estabeleceu que os municípios estivessem seus planos encaminhados à Câmara de Vereadores, em um prazo de nove meses. Para tanto, foi estabelecida uma parceria envolvendo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), em nível nacional, a Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (Famep), as Associações Municipais, os Consórcios Públicos, o Governo Estadual, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional do Pará (Sedurb/PA), no nível estadual, e municípios. As associações microrregionais de municípios também participaram, a primeira, em nível nacional, e a segunda, estadual.<sup>45</sup>

Desse universo de municípios paraenses filiados às entidades, a Secretaria do Estado do Pará, a Sedurb/PA, convidou para participar do Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM/PA) 48 municípios que participavam do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal da Infraestrutura Regional (Pará-Urbe), já em execução no Estado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> O deputado Renato Amary, em defesa da prorrogação do prazo, argumentou que 75% do total de prefeitos tomaram posse durante o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

<sup>44</sup> O prazo final para elaboração dos planos diretores, definido no Estatuto da Cidade até 10 de outubro de 2006, foi prorrogado até 30 de junho de 2008, após aprovação do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano ao Projeto de Lei nº 7.648, no dia 6 de dezembro de 2007.

<sup>45</sup> A Famep congrega cinco associações de municípios: Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (Amam), com 15 municípios filiados; Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins (Amat), 38 municípios integrantes; Associação dos Municípios da Calha Norte (Amucan), cinco municípios filiados; Associação dos Municípios do Nordeste Paraense (Amunep), 39 municípios envolvidos; Associação das Rodovias Transamazônica Santarém/Cuiabá e região do Oeste do Pará (Amut), com 20 municípios. E ainda mais dois Consórcios Públicos: Consórcio Integrado de Municípios Paraense (Coimp) e o Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal (Codesei), respectivamente, o primeiro com 46, e, o segundo, com sete municípios integrantes. É importante ressaltar que alguns municípios são filiados a mais de uma entidade, como o Município de São Domingos do Capim, integrante da Amunep e do Coimp.

<sup>46</sup> Os recursos totais estavam assim realocados, por entidades, para os dez meses de Programa de Apoio à Elaboração de Planos Diretores: i) repasse dos municípios para a CNM para qualificação dos técnicos dos

Como critérios para adesão aos demais municípios, foram considerados aqueles com obrigatoriedade legal, sem fonte de recursos para elaboração do plano diretor, e filiados às associações ou consórcios.

Cada organização possuía competências e atribuições distintas, mas complementares. Na coordenação do processo, denominada de Núcleo Gestor Estadual (Nuge) coube à CNM desenvolver e aplicar o plano de capacitação das equipes técnicas envolvidas, inclusive a dos municípios; à Sedurb/PA coube acompanhar todos os processos, bem como validar tecnicamente o material produzido por cada município; à Famep, acompanhar as entidades microrregionais no desenvolvimento das atividades sob sua responsabilidade, além do apoio logístico; e às associações estaduais e aos consórcios públicos<sup>47</sup> coube o apoio técnico.<sup>48</sup>

Aos municípios competiu: **i)** disponibilizar técnicos da Administração Pública (3 profissionais das áreas físico-territorial, jurídica, social e 1 coordenador) para serem capacitados a executar as atividades de elaboração do plano diretor Participativo; **ii)** disponibilizar estrutura física e de equipamentos adequados à realização dos trabalhos; **iii)** promover a adequada logística para realização das reuniões comunitárias em localidades rurais e urbanas e audiências públicas; **iv)** realizar a mobilização da sociedade para envolvimento nas atividades participativas.

Dados do questionário aplicado com os técnicos das associações e dos consórcios revelaram que eles possuíam pouca experiência em processos participativos, uma vez que, dos 45 profissionais entrevistados, 30 declararam ter integrados projetos ou programas com envolvimento da sociedade civil (Anexo) – os demais 16 profissionais haviam participado de experiências em Audiências Públicas para Seleção de Obras Públicas, PPA Estadual/Municipal, Agenda 21, Elaboração de Planos Setoriais da Saúde ou da Educação, Projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (PDLIS), Conferências Municipais e Estaduais. Indícios de que vêm ocorrendo práticas governamentais de cunho participativo, apesar de não podermos aferir a efetividade dessa participação.

---

municípios e técnicos das associações e consórcios: R\$ 10.000, por município; **ii)** repasse dos recursos do Estado para as Associações e Consórcios: R\$ 15.000, por município; **iii)** repasse do Estado para a Famep: R\$ 150.000, integral. O investimento total foi de R\$ 1.900.000,00.

<sup>47</sup> Cada associação ou consórcio prestou apoio técnico diretamente (*in loco*) aos municípios sob sua responsabilidade, uma vez que os municípios foram agrupados em sete núcleos, seguindo um critério de regionalização – Amunep (quatorze municípios), Amut (quatro municípios), Amucan (quatro municípios), Amat (quatorze municípios), Amam (onze municípios), Codesei (três municípios), Coimp (quatorze municípios). Essa divisão em núcleos, com regionalização de equipes, mostrou-se essencial para viabilizar a assistência técnica prestada pelas entidades, fomentar o intercâmbio entre experiências locais e melhor caracterizar as demandas para fins de capacitação.

<sup>48</sup> Cada entidade (associação, consórcio) formou uma equipe composta por cinco profissionais, com formação em diferentes áreas, embora, em sua maioria, relacionados às áreas de Arquitetura, Engenharia Civil, Assistência Social, Direito e Agronomia.

Portanto, os programas de apoio técnico foram formados pela equipe da CNM responsável pela capacitação dos técnicos dos municípios, associações, consórcios públicos e orientação à equipe de acompanhamento da Sedurb/PA, pelo grupo de apoio logístico da Famep, pelos técnicos das associações estaduais com a atribuição de apoiar diretamente (*in loco*) os técnicos municipais, estes responsáveis pelas ações diretas no município.

Na tentativa de esclarecer as informações, foram elaboradas e distribuídas apostilas (PASSOS, 2006a, 2006b, 2006c) com informações operacionais e cronograma para nortear os técnicos dos municípios nas atividades locais, que deveriam ser realizadas em conjunto com os representantes das sociedades civis, e orientadas – semanalmente, por telefone, e quinzenalmente, com visitas *in loco* – pelos técnicos das associações e consórcios.

A CNM promovia também os Fóruns Regionais (ver fotos de 3 a 6) que ocorriam no início de cada etapa metodológica do processo,<sup>49</sup> de modo que as informações e as atividades referentes àquela etapa fossem discutidas, antes, em âmbito regional. Participaram desses eventos os técnicos municipais e estaduais, compondo um ambiente interdisciplinar. No total, foram realizados quinze fóruns, em três polos (Santarém, Marabá e Belém), com o objetivo de possibilitar, por meio da teoria e conceitos, uma estrutura mínima que contribuísse com as atividades práticas, procedimentais e operacionais, para execução do planejamento participativo no município.

Embasados nos conceitos e nas determinações do Estatuto da Cidade e nas orientações das resoluções do ConCidades, os temas abordados nos Fóruns buscaram o relacionamento entre o conteúdo mínimo estabelecido nas diretrizes nacionais com a realidade de cada município e possibilidade de os municípios definirem seus instrumentos urbanísticos em uma linguagem clara e acessível expressa por meio da lei municipal. Portanto, os palestrantes da CNM deveriam ter o papel de “catalisadores” das discussões, de modo que se fomentasse a reflexão sobre a realidade semelhante dos técnicos de regiões e municípios limítrofes, presentes no evento.

---

<sup>49</sup> As quatro etapas metodológicas foram assim distribuídas, ao longo dos dez meses: **i)** Sensibilização dos gestores e técnicos: com reunião para lançamento da proposta de adesão aos municípios ao Programa, realizada em dezembro de 2005; **ii)** Elaboração da metodologia: palestras para capacitação dos técnicos para elaboração do plano de ação e troca de experiências, realizado de janeiro a março de 2006; **iii)** Leitura da Realidade Municipal: palestras e troca de experiências, de abril a junho de 2006; **iv)** Seleção de Temas e Eixos Prioritários: palestras e troca de experiências, de julho a agosto; **v)** Elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor: apenas palestras direcionadas aos aspectos jurídicos e urbanísticos dos instrumentos do Estatuto da Cidade, de setembro a outubro de 2006.



**Foto 3: O I Fórum Regional de Técnicos Municipais, Belém (PA) e a participação dos representantes das entidades e governo estadual**

**Foto 4: O I Fórum Regional de Técnicos Municipais, Belém (PA) e a participação dos técnicos dos municípios e das entidades municipalistas e governamental**

**Foto 5: O II Fórum Regional de Técnicos Municipais e a capacitação para realização das atividades de mapeamento pelos técnicos dos municípios**

**Foto 6: Audiência Pública para apresentação da leitura da realidade local no Município de Curucá (PA), março de 2006**

No entanto, por parte dos técnicos da CNM, os objetivos acima propostos para o debate nos Fóruns apresentaram uma limitação básica expressa nas questões complexas que desafiavam os técnicos da CNM a discutirem questões ora fora da competência municipal, ora de demandas prioritárias específicas do território paraense. Citaremos cinco temas polêmicos, conflituosos ou específicos.

Primeiro, considerar o território rural e urbano, as propriedades tanto privadas quanto públicas e a adequação aos espaços territoriais adjacentes, nas atividades de planejamento urbano (artigo 1º, Resolução 34, ConCidades), significou instigar a reflexão dos técnicos sobre os limites físico-geográficos do município e a relação do município com o(s) território(s) sob área de influência.

As leis estaduais de criação dos municípios apresentam referências imprecisas que geram dúvidas na representação de limites e citam, por exemplo, nascente de rio, onde na localidade existe mais de uma ou acidentes naturais subtraídos pela expansão.

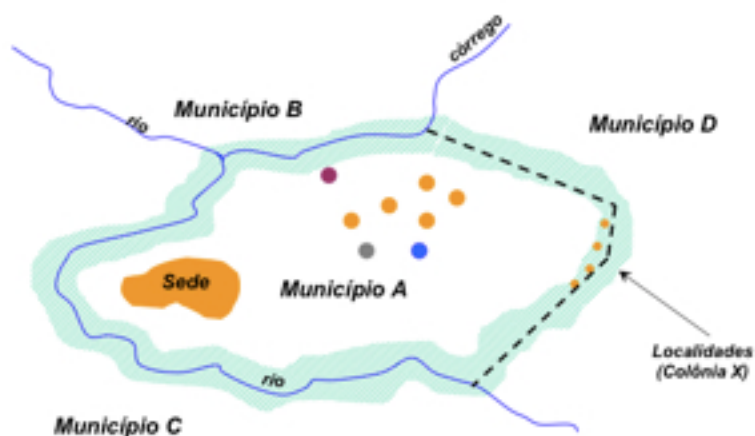


A definição de limites territoriais, aparentemente técnica de delimitação cartográfica e legislativa, mostra-se, na prática, com uma relevante questão sociocultural e administrativa. Alguns municípios disponibilizam serviços e equipamentos comunitários a essas áreas fora do seu limite territorial, devido ao sentimento de pertencimento da comunidade quanto ao território adjacente.

A identidade da população, por vezes, mostrou uma estreita relação entre localidades pertencentes a municípios diferentes, superando assim o limite institucional oficial. Esse tipo de procedimento, no entanto, gera uma série de dificuldades financeiras para a administração municipal, já que oficialmente essa população não aparece nos dados do município, podendo, inclusive, o gestor público ter suas contas rejeitadas em razão da aplicação dos recursos públicos em localidades fora de seu limite territorial municipal.

Questões de litígio não apenas entre municípios, mas entre Estados. A disputa judicial entre Pará e Mato Grosso, por exemplo, corresponde a uma área de 2,2 milhões de hectares, envolvendo seis municípios paraenses: Jacareacanga, Novo Progresso, Altamira, São Félix do Xingu, Camaru do Norte e Santana do Araguaia, este, em especial, com mais do que 50% do seu território situado em área de litígio.

Esses questionamentos territoriais referiam-se não apenas ao Estado do Pará. Esses conflitos distribuem-se por todo o território brasileiro. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2008, as consultas sobre limites encaminhados ao IBGE corresponderam a um total de 425 – sendo 213 da região Nordeste; 69 da região Sudeste; 64 da região Sul; 38 da região Norte; e 38 da região Centro-Oeste. Ainda segundo informações do Instituto, as figuras seguintes exemplificam tal conflito territorial.



*Leis apoiadas em limites territoriais imprecisos ou antigos*



**Figuras 1: Exemplos A e B de conflitos de definição dos limites territoriais Localização em áreas de fronteira**

**Figuras 2: Exemplos A e B de conflitos de definição dos limites territoriais Localização em áreas de fronteira**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2008.

É importante lembrar que qualquer revisão e definição de limites territoriais é competência dos Estados. Os Órgãos Estaduais de Terras e Cartografia devem executar os trabalhos de revisão de limites, assessorando o Poder Legislativo. Sendo necessário, para tanto, a elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal e, inclusive, consulta prévia à população dos municípios envolvidos,<sup>50</sup> de acordo com o § 4º, Artigo 18, da Constituição Federal de 1988 (IBGE, 2008).

O segundo tema complexo referia-se à delimitação das áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, paisagístico (artigo 2º, Resolução 34, ConCidades). Mostrou-se fundamental, no debate com os técnicos, abordar a sustentabilidade das propostas de preservação ou conservação, integrando essa temática às questões sobre potencialidades, vocação, impactos, viabilidade e políticas de desenvolvimento econômico. Esta temática está diretamente vinculada às áreas pertencentes às comunidades tradicionais, terras indígenas, ou ribeirinhas, as quais devem ser demarcadas no plano diretor, uma vez que é competência desse instrumento, e competência municipal, demarcar áreas rurais de interesse especial do município.

<sup>50</sup> De acordo com a Constituição Federal de 1988, Artigo 18, § 4º: “a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

Portanto, fazia-se necessário enfrentar um debate conflituoso quanto aos usos das terras (culturas, pastagens, desmatamentos), a identificação de terras passíveis de desapropriação para expansão urbana, ou mesmo a identificação de atividades impactantes (exploração mineral, atividades industriais).

Contudo, alguns municípios integrantes do PDM/PA possuíam graves conflitos em seu território. De acordo com Comissão Pastoral da Terra (CPT), do total de 31 (trinta e um) citados na Lista de Conflitos de Terra por Estado (2000),<sup>51</sup> 12 (doze) municípios<sup>52</sup> integravam o Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores, e, das 13.143 famílias em área de conflito, mais de 4.800 pertenciam a esses municípios integrantes do PDM/PA, ou seja, aproximadamente 37% do total.

Terceiro aspecto, as alternativas para delimitar habitações sobre palafitas como Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social) também foram debatidas, objetivando a implementação da política de regularização fundiária. Ressaltou-se que nem tudo poderia ser regularizado, por isso, dever-se-ia localizar as áreas de risco, sujeitas às inundações e deslizamentos ou que apresentem risco à vida (próximo a voçoroca) e à saúde (próximos a depósitos de lixo), e as áreas de proteção ou ambientalmente frágeis, e demarcá-las como áreas impróprias à ocupação. Mas essa ação não é tão simples, exige intensa discussão, caso a caso, entre especialistas (ambientalistas, urbanistas) e atores sociais, em razão de diversas e complexas situações existentes no Estado do Pará, situações, por exemplo, em que mais da metade da população local situa-se em áreas alagadas. O que fazer? Aperfeiçoar formas próprias de habitação local, como as palafitas, e desenvolver outras formas de saneamento básico (esgotamento sanitário, abastecimento de água, depósito de resíduos sólidos)?

Quarto, outra preocupação remete à questão de construção de alternativas técnicas para prover essas áreas de saneamento básico, serviços públicos e equipamentos comunitários. Exige-se, para tanto, o aperfeiçoamento de uma infraestrutura com características locais e planos, leis e programas setoriais, para o manejo sustentável da água, e soluções para situações específicas, como construção de cemitérios, nas localidades que, em

---

<sup>51</sup> Disponível em: <<http://www.cptnac.com.br/pub/publicacoes/1d8b9cf2f1440ad0a624e0e172b1d11c.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

<sup>52</sup> Os municípios integrantes do PDM/PA citados na Lista de Conflitos de Terra por Estado (2000) foram: **i)** Santana do Araguaia: 1.500 famílias; **ii)** Concórdia do Pará: 35 famílias; **iii)** Itaituba: 400 famílias; **iv)** São João do Araguaia: 157 famílias; **v)** Água Azul do Norte: 35 famílias; **vi)** Rondon do Pará: 210 famílias; **vii)** Monte Alegre: 1.240 famílias; **viii)** Aveiro: 300 famílias; **ix)** Curionópolis: 690 famílias; **x)** Xinguara: número de família não foi citado; **xi)** Eldorado dos Carajás: 137 famílias; **xii)** São Domingos do Araguaia: 35 famílias; **xiv)** São Geraldo do Araguaia: 13 famílias.

parte do ano, ficam alagadas, impossibilitando o sepultamento do morto, devido ao alto lençol freático, além do risco de contaminação.



**Foto 7: Cemitério alagado Município de Afuá (PA)**

**Foto 8: Problemas de falta de esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos no Município de Afuá (PA)**

Fonte: disponível em: <@Nailana Thiely>; e **O Globo**.<sup>53</sup>

Quinto, o tema da mobilidade e acessibilidade sustentáveis, pertinentemente citada no artigo 2º da Resolução, necessitou de total adaptação à realidade local. Garantir a mobilidade no Norte do Brasil passa, necessariamente, pela identificação do meio de transporte adequado às características ambientais e sociais, considerando as diferentes possibilidades de deslocamento (inter) municipal, e isso significa promover, por exemplo, o deslocamento hidroviário. Como exemplo, pode-se citar o Município de Afuá (PA), onde parte da cidade é erguida sob palafitas, e o deslocamento é realizado por bicicletas e suas variantes não motorizadas, como o bicitáxis. No mês de março, as águas do Rio Afuá sobem até a altura de 1,20m, altura da estrutura de palafita.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www.flickr.com/photos/nailanathiely/with/4435097675/>>. Acesso em: 10 jun. de 2010.

<sup>54</sup> “Cidade Inteira Vive sob palafitas”. Disponível em: <<http://iurirubim.blog.terra.com.br/2009/06/22/pa-cidade-inteira-vive-sobre-palafitas-a-120m-do-chao/>>. Acesso em: 10 jun. de 2010.



**Foto 9: Estrutura das vias em palafitas no Município de Afuá (PA)**

**Foto 10: Alternativas de mobilidade urbana em cidade onde se proíbe veículo motorizado Município de Afuá (PA)**

Fonte: prefeitura de Afuá (PA).

Essas foram algumas das questões específicas da realidade local, muitas vezes polêmicas e de difícil solução para elaborar políticas públicas que se mostraram emergentes diante de um prazo exímio de nove meses as quais o grupo de técnicos deveria terminar suas ações. Parece pertinente questionar se haveria mediadores para conduzir processos participativos conflituosos e de tamanha complexidade. E se a interação seria possível.

O distanciamento dos técnicos da CNM perante a realidade regional e diante do acompanhamento das atividades das atividades dos técnicos municipais foi visível, mesmo para aqueles que já haviam participado de projetos amazônicos. Assim, o que de fato ocorreu não foram “capacitações”, mas, sim, trocas de experiências e informações. As alternativas apenas poderiam ser formuladas por aqueles que conheciam a dinâmica da realidade local, técnicos das estaduais e municipais, e sociedade civil local.

No entanto, nesse espaço de “troca e experiências”, sentimos a dificuldade de diálogo, sobretudo, pelas diferentes expectativas entre técnicos da CNM e técnicos dos municípios, associações e consórcios. De um lado, técnicos estaduais, com expectativas de aperfeiçoamento pessoal, cumprimentos das metas e prazos (ver gráfico 1), e técnicos da CNM direcionados para debater ora sobre os instrumentos urbanísticos a serem adaptados a realidade local e aplicados nos projetos de leis, ora sobre os procedimentos para ações para viabilização dos espaços de participação.



**Gráfico 1: Questionário aplicado pela CNM, com os técnicos das associações e consórcios, Estado do Pará, dezembro de 2005**



Fonte: CNM.

Por outro lado, os técnicos municipais apresentavam demandas específicas locais e problemas complexos, como os conflitos de terra (já citados) a serem resolvidos pelas prefeituras, e, portanto, a esse respeito, os técnicos municipais buscavam orientação nos Fóruns Regionais. Uma comunicação em que cada um – técnico e coordenadores – estavam imersos em suas respectivas autorreferencialidades (ver quadro 5), torna difícil a passagem da subjetividade da consciência a objetividade intersubjetiva.

**Quadro 5: Expectativas diferentes entre técnicos nos Fóruns de Apoio do Estado do Pará**

Instrumentos/diretrizes do Estatuto da Cidade/Conselho Nacional das Cidades	Expectativas		Exemplos
	Objetivos a serem lançados aos municípios, previstos pelo Programa CNM	Demandas locais apresentadas pelos técnicos municipais nos Fóruns de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Municipais	
Considerar o território urbano e rural do Município (artigo 1º, Resolução 34, ConCidades).	Definir limites físico-geográficos, analisar a relação entre municípios nos territórios sob área de influência e discutir a dinâmica regional.	Sentimento de pertencimento da comunidade quanto ao território adjacente, superando limites institucionais oficiais.	Município de Santana do Araguaia (PA).
Considerar as terras urbanizadas fora do perímetro urbano da sede (artigo 2º, Resolução 34, ConCidades).	Analisar as áreas urbanizadas, definindo se deveriam, ou não, serem inseridas no perímetro urbano.	Debate conflituoso quanto aos usos das terras (culturas, pastagens, desmatamento), a identificação de terras passíveis de desapropriação para expansão urbana, identificação de atividades impactantes (exploração mineral, atividades industriais) e o planejamento integrado de bacias.	Município de Eldorado dos Carajás (PA).
Delimitação das Áreas de Interesse Social – (Zeis) – artigo 2º, Resolução 34, ConCidades.	Identificar e delimitar as Áreas de Interesse Social (Zeis), com a participação da população atingida.	Regularização de mais da metade das áreas habitacionais localizadas em áreas alagadas.	Município de Afuá (PA).
Garantia de mobilidade e acessibilidade sustentáveis (artigo 2º, Resolução 34, ConCidades).	Identificar áreas para reestruturação viária e melhorias de acesso urbano e municipal.	Desenvolver formas de mobilidade fluvial, tanto na área urbana quanto intermunicipal.	Município de Afuá (PA), acessibilidade e mobilidade sob palafitas.

Fonte: anotações registradas nos Fóruns de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Municipais, Estado do Pará, 2005.

Por isso, cada vez mais, o sujeito (profissional/palestrantes/técnico) não deve apenas expor conteúdos ou repassar metodologias preconcebidas, mas parece ser necessário um momento anterior de empatia, de se colocar no lugar do Outro, para com isso entender os conflitos e buscar alternativas.

## 2. 5 Objeto de estudo: programas de apoio a planos diretores

Em 2007, a CNM estruturou também programas de apoio técnico para elaboração dos Planos Diretores nos Estados da Bahia, Ceará e Paraíba, em parceria, apenas com o Poder Público municipal, e com o objetivo de promover, simultaneamente, a capacitação para equipe técnica local e atores sociais, mediante o protagonismo local, e o acompanhamento das atividades metodológicas municipais.

Na Bahia, o Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDP/BA) foi realizado de agosto de 2006 a julho de 2007. Após divulgação<sup>55</sup> do Programa de Apoio para todos os municípios baianos, os municípios interessados participaram de uma reunião para explicação dos objetivos, da estrutura do programa, das atribuições da entidade e dos municípios, além do financiamento.<sup>56</sup>

Em seguida, 27 (vinte e sete) municípios baianos, distribuídos em diferentes regiões, assinaram o Termo de Adesão. Nesse documento, coordenadores da CNM explicavam que os técnicos da entidade seriam responsáveis pelo apoio técnico, além de ter sido definida a elaboração do plano pela equipe da prefeitura como atribuição do município. Imaginava-se que, com isso, de um lado, evitaria a situação na qual uma equipe externa define as diretrizes do município e, de outro, contribuiria para desenvolver a capacidade local de planejamento e gestão da cidade.

Aderiram ao Programa, municípios com população entre 20.000 a 75.000 habitantes, conforme gráfico 2 a seguir.

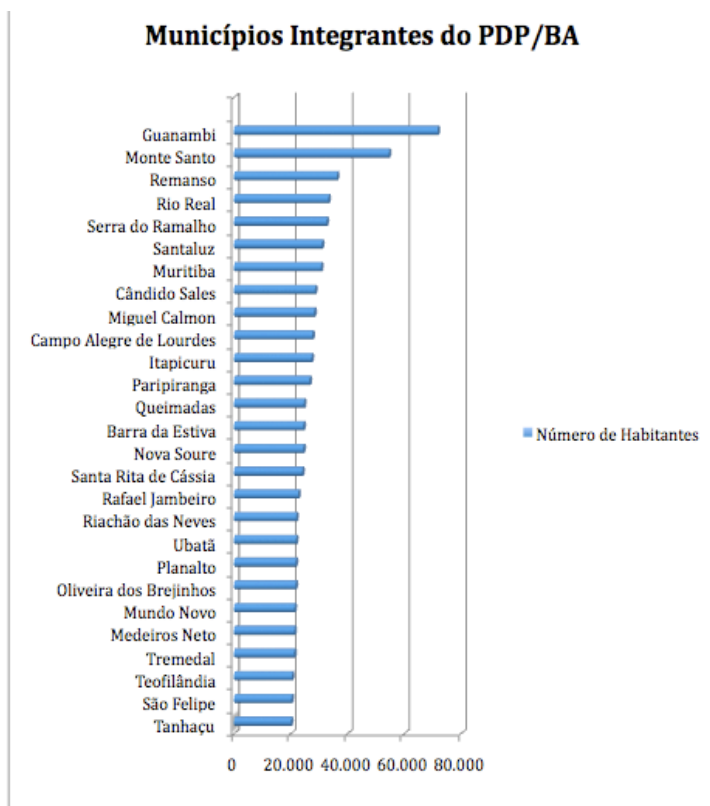
---

<sup>55</sup> O Programa foi divulgado por meio da Central de Atendimento da CNM, por ofícios e por telefone, em parceria com a União dos Municípios da Bahia (UPB).

<sup>56</sup> Esse Programa teve fonte de recursos advindos do município e, para o cálculo dos custos, os municípios foram classificados em três faixas de população: **i)** até 30.000 habitantes: R\$ 40.000,00; **ii)** entre 30.001 a 50.000 habitantes: R\$ 48.000,00; **iii)** entre 50.001 a 100.000 habitantes: R\$ 62.000,00.



**Gráfico 2: Municípios integrantes do PDP/BA**

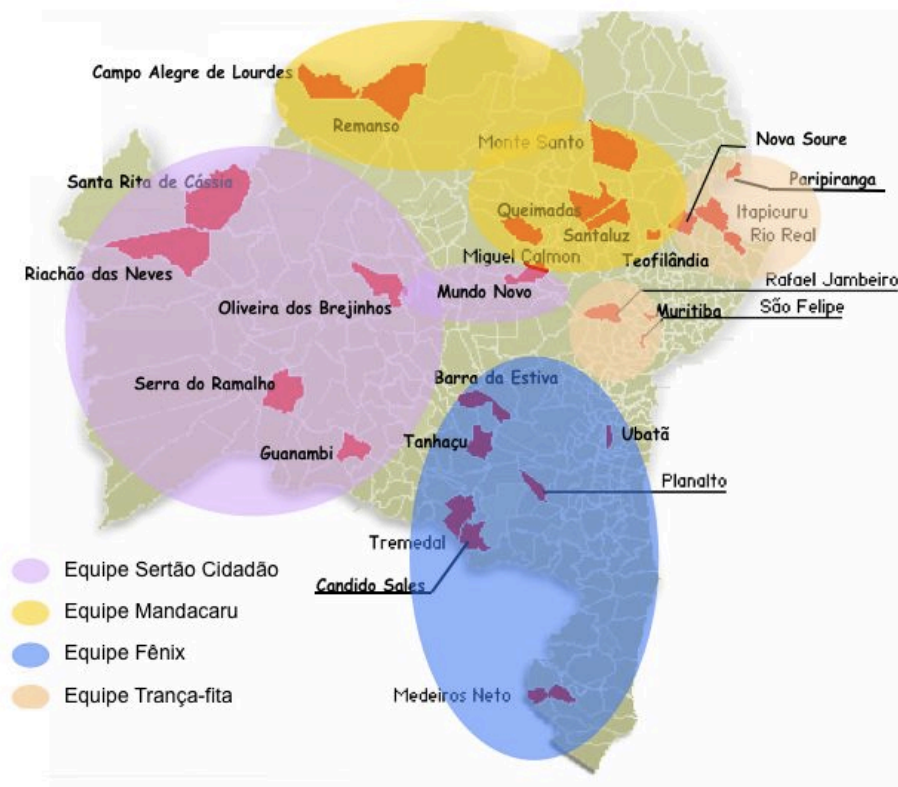


Fonte: Censo do IBGE, 2000.



No escritório da CNM localizado em Salvador, dois supervisores (geral e cartográfico) coordenavam 12 (doze) técnicos de apoio da CNM (advogados, arquitetos, assistentes sociais e geógrafos), selecionados na capital baiana. Os técnicos de apoio foram divididos em quatro equipes, responsáveis pelo acompanhamento das atividades de um grupo de municípios. Portanto, cada grupo de seis municípios correspondia a uma equipe de três técnicos de apoio da CNM, que estavam em contato diário com os técnicos dos municípios por telefone, fax e e-mail e também se deslocavam<sup>57</sup> até o município a cada 20 dias, em média, durante dois dias, para orientação *in loco* e participação nos espaços de debate – oficinas municipais, audiências públicas e conferências da cidade.

<sup>57</sup> Os técnicos de apoio se deslocavam ao município, com os supervisores, para orientar, especialmente, três áreas: mobilização social, cartografia e, ao final do processo, as questões jurídicas. Essas viagens ocorriam após cada Encontro Regional dirigido pelos coordenadores da CNM, no qual se explicava o objetivo e as ações de cada etapa.



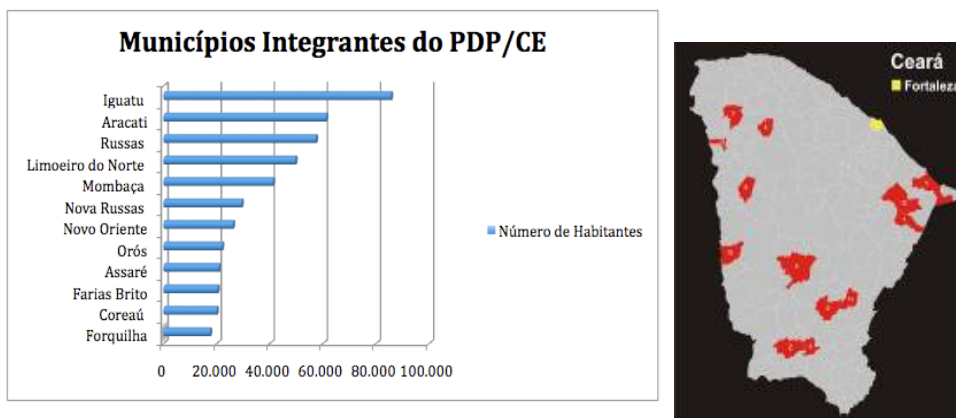
**Figura 3: Divisão das equipes de técnicos da CNM, por grupos de municípios baianos**

No Ceará, o Programa de Capacitação dos Técnicos Municipais para Elaboração dos Planos Diretores Participativos do Estado do Ceará (PDM/CE), com vistas a desenvolver a mesma metodologia de elaboração compartilhada de planos diretores, no período de abril de 2007 a março de 2008, foi realizado em 12 municípios cearenses, mediante uma parceria com a Associação de Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece).<sup>58</sup> Na reunião para adesão dos municípios, foram discutidas tanto as atribuições quanto o financiamento<sup>59</sup> das ações de apoio.

<sup>58</sup> Apesar de priorizar suas ações para o trabalho com agrupamentos de municípios, a CNM também apoiou iniciativas individuais para a elaboração dos planos diretores. Nesse sentido, foram acompanhados, pela equipe técnica da CNM, os processos de elaboração dos seguintes municípios: Mariana Pimentel (RS), Pedras de Fogo (PB), Alagoa Grande (PB) e São Bento (PB).

<sup>59</sup> No caso do PDP/CE, foram classificados em cinco faixas de população: **i)** até 30.000 habitantes, R\$ 40.000,00; **ii)** entre 30.001 a 50.000, R\$ 48.000,00; **iii)** entre 50.001 a 60.000 habitantes, R\$ 60.000,00; **iv)** entre 60.000 habitantes a 70.000 habitantes, R\$ 66.000,00. Em ambos os casos, PDP/BA e PDP/CE, os valores eram repassados em 10 prestações mensais.

**Gráfico 3: Municípios integrantes do PDP/CE**



Na Aprece, situada em Fortaleza, também dois supervisores (geral e cartográfico) coordenavam quatro (4) técnicos de apoio da CNM (advogado e geógrafas), e 1 (um) técnico apenas destinado à digitalização dos mapas, todos selecionados na capital cearense. Nesse caso, cada grupo de três municípios correspondia a uma equipe de um técnico de apoio da CNM, em contato diário e realizando, mensalmente, orientação *in loco* e participando dos eventos com a sociedade civil.<sup>60</sup>



**Foto 11: I Encontro Regional de Técnicos Municipais do PDP/CE, Fortaleza, junho/julho de 2007**

**Foto 12: II Encontro Regional de Técnicos Municipais do PDP/CE, Fortaleza, junho/julho de 2007**

<sup>60</sup> No caso do PDP/CE, nas primeiras Oficinas Municipais, com participação da sociedade civil, foram realizadas com a presença dos dois supervisores, quatro técnicos de apoio, a autora (na época coordenadora técnica do Programa) e dois professores da Universidade de Havana, Cuba. Esse grupo visitou, durante uma semana, todos os municípios integrantes.

Na Paraíba, o Programa Plano Diretor como Mecanismo de Equidade Social foi o primeiro acordo de cooperação técnica internacional entre a CNM, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida),<sup>61</sup> e a Federação das Associações de Municípios da Paraíba (Famup), para execução e elaboração de planos diretores em quatro municípios paraibanos, com início em março de 2007 e prazo de término em fevereiro de 2008.

Esse programa foi integrante do Programa Intercâmbio de Conhecimentos para Promoção da Equidade (Pipe),<sup>62</sup> cujo objetivo era fornecer apoio a projetos de curto, médio e longo prazos que contribuíssem para alcançar melhor a equidade, entendida como acesso à riqueza, oportunidades e participação na sociedade. Especialmente, integrou o Pipe IntraBrasil, que apoia projetos de organizações brasileiras comprovadamente bem-sucedidos, na área de governança, saúde e mundo do trabalho, na região Nordeste.

A Cida e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)<sup>63</sup> extraíram do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) as prioridades de investimento do programa da Cida no Brasil, adotando, assim, os seguintes temas: **i)** inclusão social e redução das desigualdades sociais; **ii)** crescimento econômico ambientalmente sustentável; **iii)** promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

A proposta da CNM, aprovada pela Cida, foi executar um programa<sup>64</sup> de apoio à elaboração de planos diretores de quatro municípios com população abaixo de 20.000 habitantes, com o objetivo de: **i)** desenvolver mecanismos de democracia participativa; **ii)** apoiar a elaboração de diretrizes de planejamento municipal, com vistas ao desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável; **iii)** estabelecer regras de uso e ocupação do solo, visando ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; **iv)** contribuir para maior transparência das atividades da administração municipal; **v)** incentivar a participação da sociedade civil no planejamento do território; **vi)** compartilhar os conhecimentos entre parceiros canadenses e brasileiros para o fortalecimento do poder local, por meio de uma rede de apoio técnico.

---

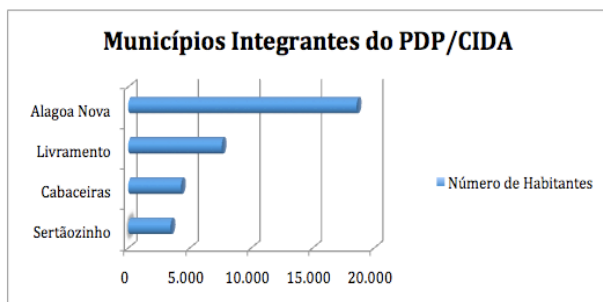
<sup>61</sup> Órgão do governo canadense responsável pelo planejamento e implementação de programas de cooperação internacional, com vistas a fornecer apoio ao desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento.

<sup>62</sup> O Programa de Intercâmbio de Conhecimento para Promoção da Equipe (Pipe) destinava-se a apoiar atividades de elaboração de diretrizes para o planejamento municipal, com a participação da sociedade civil, contribuindo para mais transparência das ações da administração municipal (CNM, 2009).

<sup>63</sup> Órgão do governo brasileiro que age como interlocutor oficial para as questões de cooperação técnica entre a comunidade internacional e as instituições brasileiras.

<sup>64</sup> Os recursos alocados foram na ordem de 100 mil dólares canadenses para desenvolver as ações durante dez meses nos quatro municípios. O financiamento cobria despesas com viagens, acomodações, alimentação e publicação de material didático. E as atividades que poderiam receber apoio eram: sessões de capacitação, treinamento prático e fornecimento de assessoria em políticas públicas.

**Gráfico 4: Municípios integrantes do PDP/Cida**



Fonte: Censo do IBGE, 2000.



De modo a viabilizar o suporte técnico-metodológico aos atores locais, foi formado um programa composto por: **i)** uma equipe de coordenação de técnicos em Brasília, responsável pela apresentação da metodologia participativa de Encontros Regionais de Técnicos Municipais realizados nos Estados; **ii)** uma dupla de supervisores em cada programa na BA, CE e PB; **iii)** uma equipe interdisciplinar (arquitetos, advogados, geógrafos, assistentes sociais etc.) composta por profissionais selecionados em cada capital (Salvador, Fortaleza e João Pessoa), com a atribuição de acompanhamento semanal das atividades dos técnicos municipais, sediados no escritório da capital; e **iv)** uma equipe composta por quatro (4) técnicos municipais<sup>65</sup> convocados pelo gestor municipal para realização das atividades do programa com a sociedade civil.

Cabia aos municípios disponibilizar uma equipe técnica, arcar com as despesas referentes à logística e à infraestrutura para realização das atividades previstas nos programas, como: **i)** sala para equipe com computador, Internet, impressora, linha telefônica; **ii)** deslocamento da equipe e das lideranças comunitárias; **iii)** material e local para realização das reuniões e eventos; e **iv)** material para divulgação (faixas, cartazes e *folders*).

<sup>65</sup> Como condição para participar do programa de apoio e cumprir as etapas metodológicas de elaboração do plano diretor participativo, os municípios deveriam disponibilizar uma equipe formada, no mínimo, por quatro profissionais das áreas: físico-territorial (arquiteto, urbanista, geógrafo, engenheiro etc.), ciência social (assistente social, psicólogo social etc.), jurídica (advogado) e um coordenador (qualquer área de atuação, mas com habilidade na articulação da administração municipal).

**Quadro 6: Divisão da equipe técnica municipal**

<b>EQUIPE MUNICIPAL</b>	
<b>Área de atuação</b>	<b>Perfil</b>
Coordenação	Responsável pela efetivação das ações no âmbito do município, deve ter facilidade de articulação, organização e trânsito no âmbito da prefeitura ( <b>dedicação exclusiva</b> )
Físico Territorial	Arquiteto, engenheiro ou geógrafo ( <b>dedicação exclusiva</b> )
Jurídica	Advogado, com conhecimento sobre a legislação municipal.
Mobilização social	Assistente social ou sociólogo.

Fonte: Passos (2006a).

Em comum, esses três programas tinham os mesmos procedimentos de apoio, com atividades internas e externas ao município. Por exemplo, as atividades internas realizadas pelo município correspondiam à atualização dos dados nos mapas do território e nas plantas da cidade – de acordo com as temáticas apresentadas nos Encontros Regionais – e ao envio de mapas atualizados para os técnicos da CNM (Salvador, Fortaleza ou João Pessoa).

Já os técnicos de apoio da CNM tinham como atribuição: **i)** envio de plantas da sede do município, em meio digital, não atualizadas; **ii)** digitalização dos mapas atualizados pelos técnicos municipais; **iii)** envio dos mapas digitalizados, para os técnicos municipais; **iv)** esclarecimentos diários aos técnicos físico-territoriais para elaboração dos mapas, via telefone e *e-mail*; **v)** orientações periódicas ao Município, a cada quinze dias, realizando oficinas *in loco* para auxiliar os técnicos municipais (topógrafo, geógrafo, urbanista, engenheiro civil) a coletarem dados; e **vi)** pesquisas de informação complementares sobre o município, disponíveis em órgãos públicos, bem como estudos existentes sobre temas relevantes para área físico-territorial que pudessem servir tanto para elaboração dos mapas quanto para análise da realidade local por parte dos técnicos municipais.

Antes de iniciar o programa de apoio à elaboração de planos diretores, a CNM promovia a mobilização de representantes dos municípios em evento convocatório, recebia formalmente o termo de adesão do gestor, solicitava a nomeação da equipe municipal de coordenação e sugeria a elaboração de inventário preliminar que tinha como objetivo reunir cartografia, dados e leis existentes na prefeitura.

Em evento realizado no período de dois dias, técnicos da CNM explanavam, para os representantes municipais indicados pelos prefeitos, ou os próprios prefeitos: **i)** a importância

do plano diretor como instrumento da política urbana; **ii**) a obrigatoriedade de elaboração para municípios acima de 20.000 habitantes; **iii**) a sanção ao gestor, prevista em lei federal; **iv**) os objetivos do programa de apoio; **v**) as atribuições do município e da CNM; **vi**) forma de estrutura do programa, contendo outros municípios da região assessorados por técnicos da CNM alocados no Estado; **vii**) os recursos financeiros necessários. Após essa explicação, o prefeito poderia assinar o termo de adesão e, sob orientação da CNM, compor sua equipe municipal de coordenação e execução das atividades locais relacionados à aplicação da metodologia. E, posterior a essa etapa preparatória, iniciava-se o processo de elaboração.

Na Elaboração do Plano de Ação, primeira etapa da metodologia aplicada pela CNM, algumas ações eram executadas com o objetivo de integrar técnicos (municipais e da CNM) e também lideranças da sociedade civil, por exemplo: **i**) a realização de oficina municipal, reunião destinada a promover o diálogo inicial entre a equipe da prefeitura e os demais segmentos da sociedade civil (associações comunitárias, conselhos municipais, empresários, entidades profissionais, igrejas, profissionais liberais, registradores imobiliários, sindicatos, grupos de jovens, maçonaria, organizações não governamentais e cidadãos em geral) sobre a definição, as metas e as atividades de elaboração do plano diretor participativo; **ii**) a formação do Núcleo Gestor, grupo de pessoas interessadas em participar da coordenação de todo o período de elaboração do plano diretor; e **iii**) a elaboração do plano de ação, documento destinado a definir a estratégia de concepção do plano diretor (etapas, prazos, recursos humanos e financeiros disponíveis e mecanismos de participação da população).

As oficinas municipais, sob condução do Poder Público Municipal, eram realizadas com o objetivo de construir, coletivamente – técnicos municipais, educadores, vereadores e lideranças comunitárias e religiosas, cidadãos e demais segmentos da sociedade civil –, o plano de ação e constituir um Núcleo Gestor Local, destinado à execução das ações. As lideranças comunitárias eram convidadas, formalmente por meio de ofícios e oralmente, para participar da oficina municipal durante dois dias.





**Foto 13: I Oficina Municipal de Pedras de Fogo (PB)**

Na ocasião, a equipe de coordenação do Poder Executivo apresentava-se como representante da administração municipal na coordenação das atividades do processo de elaboração do plano diretor participativo. A equipe de técnicos da CNM era apresentada como técnicos de apoio da prefeitura na condução do processo que, reincidentemente, era dito como apartidário. Era importante, por exemplo, esclarecer que o planejamento não corresponderia a um plano de governo. Inclusive, para os técnicos dos municípios, uma equipe externa contribuiria para ratificar essa postura. Assim como verificamos no depoimento abaixo:

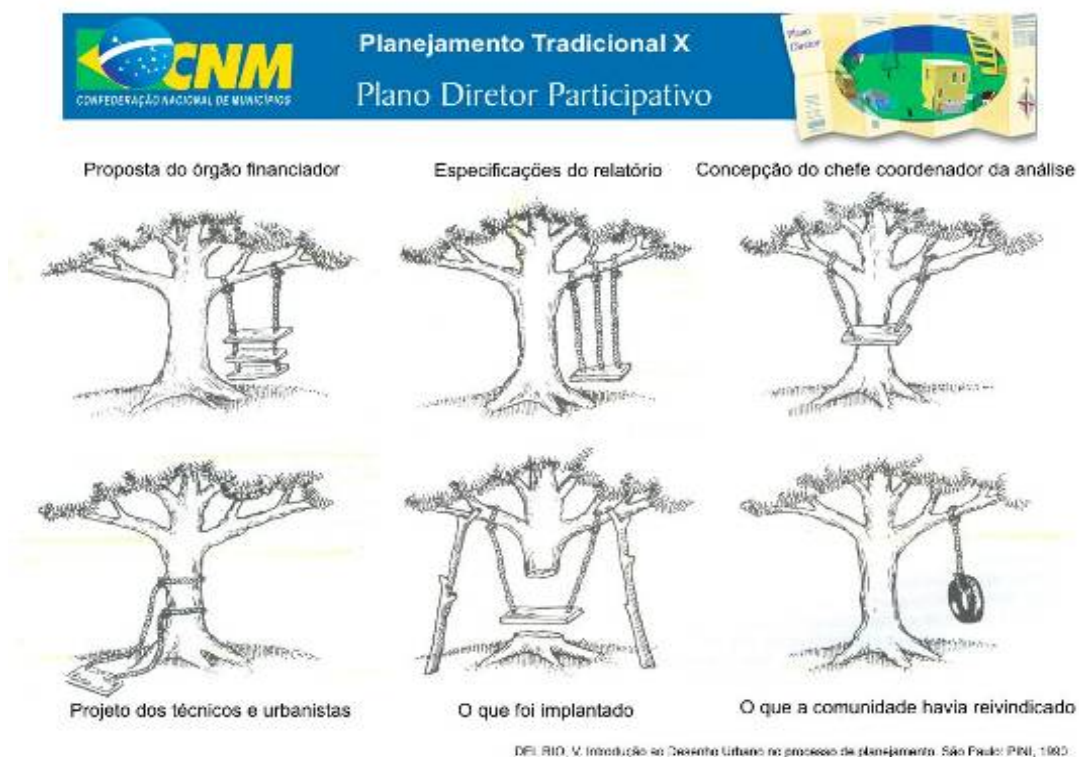
É muito importante a presença dos técnicos da CNM neste primeiro momento para evitar a confusão de grupos de oposição, que não participariam se acreditassem que era um plano de governo. Márcio Pereira, técnico do Município de Alagoa Grande (PB).

Os técnicos da CNM buscavam esclarecer as seguintes questões: **i)** o porquê da convocação dos participantes; **ii)** o que significa o plano diretor; **iii)** o que significa esse instrumento para o desenvolvimento do território; **iv)** qual a importância da participação na elaboração do projeto de lei; **v)** quais as formas de acompanhamento e colaboração nas atividades do processo; **vi)** a definição do cronograma contendo as atividades destinadas aos



participantes, divididos em grupos, integrantes do Núcleo Gestor Local; **vii)** esclarecimento sobre o registro das informações, discutidos na oficina, no plano de ação.

Inicialmente, uma sequência de imagens era projetada para sensibilizar quanto à importância de um planejamento participativo (ver figuras). Com isso, buscava de forma lúdica despertar para a reflexão de um planejamento técnico e centralizador poderia não corresponder às demandas da população, sendo necessário, portanto, um acompanhamento por parte dos cidadãos e uma escuta por parte dos técnicos.



**Figura 4: Imagens utilizadas para sensibilização dos técnicos municipais e lideranças**

Fonte: CNM.

Fazia-se necessário, também, esclarecer a definição do plano diretor: um instrumento não apenas de planejamento de uso do solo urbano, mas, sobretudo, um instrumento de política de desenvolvimento, o que implicaria, portanto, propostas e diversas áreas (social, ambiental, econômico, cultural).







**Organograma 1: Slide apresentado durante as oficinas municipais**

A participação da população foi solicitada enfocando-se, principalmente, o aspecto da corresponsabilização na definição das políticas de desenvolvimento territorial, que deveriam ser postas em lei e, conseqüentemente, aplicadas pelos próximos prefeitos, independente da posição partidária. Essa foi a justificativa constantemente utilizada pelos técnicos municipais.

Ainda durante a oficina, os participantes dividiam-se em grupos de trabalho (mobilização, comunicação, técnico e coordenação) com a atribuição de programar suas ações a serem executadas durante o processo. O objetivo dessa divisão era estimular que todos os participantes, interessados em contribuir, pudessem escolher as ações que desejariam executar, podendo, ainda, sugerir nomes para que a equipe da prefeitura convidasse para compor os grupos. Como sugestão, apresentavam-se, nas oficinas municipais, as metas e os desafios de cada equipe. As atividades de cada grupo eram registradas no plano de ação e na ata da oficina municipal, como aquelas definidas pela equipe de trabalho, que, de forma geral, correspondiam a ações da tabela 7.

**Quadro 7: Divisão e atribuição das equipes – o grupo de acompanhamento do processo de elaboração do plano diretor**

Equipe	Objetivo(s)
<p><b>Comunicação</b></p> 	<p>Otimizar a utilização dos meios, instrumentos e canais de comunicação disponíveis no município para divulgar as informações referentes à elaboração do Plano Diretor (objetivos, atividades realizadas, atividades programadas, formas de participação da população etc).</p>
<p><b>Mobilização</b></p> 	<p>Definir e implementar estratégias de mobilização e capacitação, possibilitando a formação de espaços de participação.</p>
<p><b>Técnica</b></p> 	<p>Reunir, sistematizar e disponibilizar dados e informações ora em linguagem acessível (para que possa orientar as discussões comunitárias) ora em linguagem técnica (necessária para subsidiar a formulação da lei).</p>
<p><b>Coordenação</b></p> 	<p>Fazer a articulação interna entre as equipes e os demais órgãos que compõem a estrutura administrativa do Município. Repassar as informações discutidas nos Encontros Regionais e organizar o andamento das atividades, observando os prazos estabelecidos no Cronograma Geral do PDP. Compete, ainda, disponibilizar as informações e produtos à Equipe de Apoio da CNM. Junto a essa equipe e as comunidades locais, o grupo de coordenação será responsável pela avaliação de todo o processo baseado nos indicadores levantados desde o início do processo.</p>

Fonte: Passos (2006a).

Ainda na oficina municipal, o grupo de mobilização promovia a divisão do território para realização das reuniões comunitárias, tanto urbanas quanto rurais. E, ao final, organizava-se, sob liderança da equipe de comunicação e de mobilização, a atividade de lançamento do processo de elaboração do plano diretor no município, data, local, atrações culturais, formas de divulgação. Esse evento, de forma geral, ocorria em espaço público aberto, com atrações culturais e presença dos técnicos da CNM, equipe municipal e gestor, com apresentação dos representantes de cada grupo do Núcleo Gestor Local, da importância do plano diretor e da participação da população.



**Foto 14: Lançamento Público do Município de Paripiranga (BA)**

**Foto 15: Lançamento Público do Município de Alagoa Nova (PB)**

Na Leitura da Realidade Municipal, segunda etapa, orientava-se para que os técnicos dos municípios realizassem o levantamento e a organização de dados e informações sobre as características do município, de acordo com a quadro 8.

**Quadro 8: Principais temas sugestivos para levantamento de dados municipais**

Áreas temáticas	Dados coletados na pesquisa de campo, em órgãos e instituições, e orientação aos técnicos municipais
<b>Cartografia</b>	Atualização da Base Cartográfica, área urbana e rural.
<b>Sistema viário</b>	Hierarquização das vias: arteriais, coletoras, locais.
<b>Infraestrutura</b>	Pavimentação, abastecimento de águas, esgotamento sanitário, energia elétrica, lixão ou aterro sanitário.
<b>Equipamentos urbanos</b>	Prefeituras, igrejas, escolas, posto de saúde, delegacia, feiras, mercado municipal, hospital, bancos, postos de atendimento, rodoviária etc.
<b>Patrimônio histórico</b>	Edificações tombadas ou de importância histórica.
<b>Espaços de lazer e esporte</b>	Praças, campos de futebol, estádio, clubes.
<b>Estrutura Fundiária</b>	Ocupação regular ou irregular, vazios urbanos, tipos de propriedades.
<b>Aspectos Ambientais</b>	Áreas de Proteção Ambiental.
<b>Uso do solo</b>	Residencial, Comercial, Industrial.
<b>Conflitos urbanos</b>	Ocupação dos lotes, usos indevidos, poluição, áreas de risco.

Fonte: adaptado de Passos (2006a).

Mostrou-se relevante explicar aos atores sociais que a construção de diretrizes para o território deveria resultar de uma compreensão mútua do município. E, para tanto, fazia-se necessário que as pessoas fossem capazes de alternar, constantemente, a visão de conjunto do território, em sua totalidade, e cada parte, ou localidade do município, considerando também a visão do Outro.

A realidade local precisaria ser entendida, considerando as diferentes percepções, hábitos, crenças e valores da coletividade – representada pelos diversos segmentos, tais como empresários, profissionais liberais, lideranças comunitárias, organizações não governamentais, grupos de jovens, clubes de serviço, trabalhadores, igrejas, conselhos, populações tradicionais, vereadores, cidadãos.

Para explicar isso, nas reuniões com a presença de técnicos e sociedade civil, os técnicos de apoio da CNM utilizavam metáforas e analogias. Primeiro, para explicar que cada parte do território do município tem suas peculiaridades, dinâmica e função, como também possuem suas características sociais, culturais e ambientais específicas, associava-se essa questão à figura de um rosto composto por dezenas de animais (ver figura 5). Essa imagem demonstrava que cada animal, com características diferentes, possui sua função para compor todo o rosto, e o rosto existe por que é composto por essas partes. Portanto, para entender essa diversidade, é importante conhecer cada parte para compreender o todo, e conhecer o todo para entender as partes específicas da realidade local.

Segundo, na II Oficina, era apresentada uma figura de ilusão de ótica (ver figura 5), para fomentar a reflexão de que poderiam existir outras formas de visão de uma realidade específica, não existindo, portanto, uma visão certa e uma visão errada do território. Essa imagem referente à ilusão de ótica, na qual se pode ver uma velha ou uma jovem, tinha o propósito de estimular a autoconfiança, a autoestima, o respeito aos participantes e a compreensão dos técnicos municipais frente ao conhecimento do cidadão, mesmo que esse entendimento fosse antagônico.

Terceiro, para simbolizar as visões diferentes, por vezes divergentes e contraditórias, que compõem as diretrizes para um mesmo município, foi utilizado o desenho de Escher (ver figura 06). Uma compreensão necessária, na medida em que a visão compartilhada do território serviria de subsídio para construção dos eixos estratégicos de desenvolvimento do município. E, para fazer o registro dessas informações, os técnicos municipais identificariam, na prática, a necessidade de uma linguagem acessível como um dos principais meios de incorporar a participação e contribuir no entendimento do significado de um plano diretor,



respeitando as concepções diferentes, definidas para direcionar o desenvolvimento do território, surgidas nos espaços de debate.



Figura 5: As duas analogias utilizadas para estimular o debate sobre a realidade local durante a explicação sobre a etapa da leitura da realidade local



Figura 6: Analogia utilizada para estimular o debate sobre a importância da leitura compartilhada do território

Com isso, os técnicos da CNM buscavam uma forma de sensibilizar técnicos e representantes da sociedade civil para que realizassem no município reuniões comunitárias capazes de identificar, por meio do diálogo, os problemas, as potencialidades e os conflitos de uso e ocupação do solo. Esses eventos deveriam ser conduzidos pelo Poder Público Municipal não apenas na área urbana, mas também na área rural.

Nessas reuniões comunitárias, os técnicos dos municípios deveriam registrar tanto as demandas e potencialidades das localidades visitadas quanto as propostas de desenvolvimento do território. Essas informações eram sistematizadas no Relatório de Leitura Técnica e no Relatório de Leitura Comunitária, registrados em mapas temáticos (ver anexo X).



**Foto 16: Elaboração dos mapas temáticos realizados pelos técnicos do Município de Alagoa Nova (PB)**



**Foto 17: Elaboração dos mapas temáticos realizados pelos técnicos do Município de Livramento (PB)**

As informações e os mapas eram apresentados, para conhecimento da população, em Audiência Pública, na sede do município, por vezes realizada na Câmara, com o objetivo de envolver também os vereadores. O intuito dessa audiência pública era também de compartilhar as informações produzidas pela leitura técnica e aquelas registradas nas reuniões comunitárias, para, ao final, consolidar a leitura da realidade municipal. Essa sobreposição das leituras técnica e comunitária propiciaria a comparação de diferentes visões sobre a

realidade, sendo possível identificar as informações e as referências convergentes e divergentes.

Na III Oficina realizada pelos técnicos da CNM no município, discutiam-se as principais demandas e propostas identificadas na segunda etapa. Nesse momento, essas informações eram repassadas aos secretários e funcionários para que as propostas de cada área fossem realizadas de forma integrada (entre secretarias). Imaginava-se que a presença das diferentes secretarias, e por vezes do prefeito, na mesma reunião, geraria um ambiente importante de debate, cujas contribuições interdisciplinares ampliariam o entendimento sobre os problemas que antes pareceriam específicos de uma secretaria.<sup>66</sup>

Mais uma vez, as reuniões comunitárias eram realizadas pelos técnicos dos municípios para apresentar, nas localidades rurais e urbanas, as propostas de desenvolvimento elaboradas na secretarias com base nas demandas registradas em ata. Bem como, outra Audiência Pública também era realizada na sede do município para apresentação, complementação e aprovação das propostas.

Na quarta etapa, elaboração do projeto de lei, o desafio dos técnicos municipais era garantir que essas propostas, pactuadas em audiência pública na terceira etapa, estariam registradas no Projeto de Lei do plano diretor. Para tanto, essas propostas eram entregues ao procurador do município para subsidiar a formulação do Projeto de Lei. Na Conferência Municipal, concebida como um momento em que o PL era apresentado para aprovação da população, antes de encaminhado à Câmara de Vereadores, os participantes também elegiam (por votação) os representantes da sociedade civil que seriam integrantes do Conselho da Cidade mencionado no PL.

Contudo, esse processo, com duração de aproximadamente de dez meses, apresentou alguns obstáculos para sua execução em diversos municípios. Após um levantamento preliminar nos relatórios e nos depoimentos de técnicos e supervisores da CNM, nos estados da Bahia, Ceará e Paraíba, observamos que, de forma geral, esses obstáculos foram relacionados a conflitos entre técnicos.

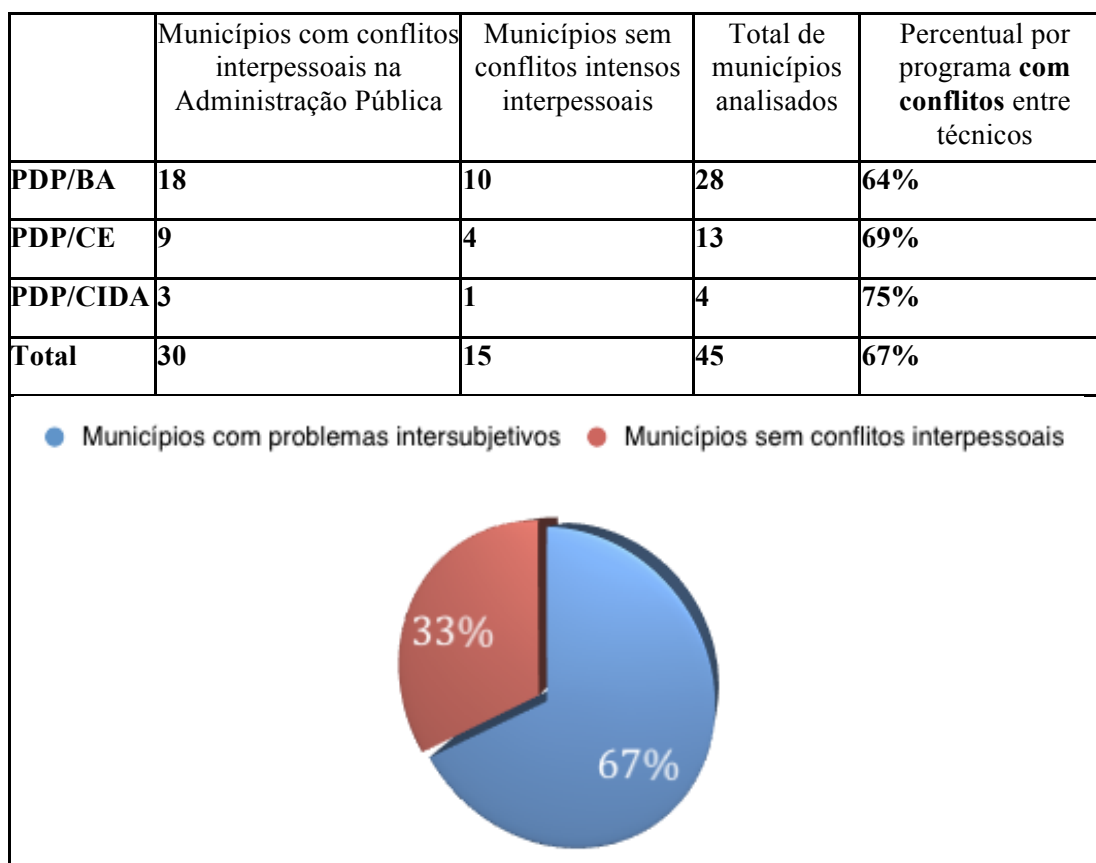
Do ponto de vista quantitativo, a pesquisa direcionada a 45 (quarenta e cinco) municípios integrantes dos programas de apoio revelou que 67% do total dos municípios apresentaram conflitos interpessoais que prejudicaram o andamento das atividades, enquanto

---

<sup>66</sup> O tema de saneamento, exemplo, era tratado não apenas pela Secretaria de Obras, mas também pelas Secretarias de Saúde, de Meio Ambiente etc.



33% não apresentaram conflitos interpessoais intensos, ou seja, capazes de prejudicar ou inviabilizar as atividades do processo.



**Figura 7: Percentual de municípios que apresentaram (ou não) conflitos entre técnicos do município**

Fonte: relatórios dos supervisores e técnicos da CNM nos estados da Bahia, Ceará e Paraíba.

Com base nesse dado preliminar, essa pesquisa, sobretudo, qualitativa, utilizou o método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), nas entrevistas e nos depoimentos, buscando evidenciar as formas de interações no processo de elaboração do plano diretor sob três perspectivas: **i)** da relação entre técnicos da CNM e dos técnicos dos municípios; **ii)** da relação entre os próprios técnicos dos municípios; **iii)** da relação entre técnicos municipais e lideranças comunitárias.

Para tanto, foram concebidos três indicadores qualitativos para verificar a interação durante os processos participativos de elaboração do plano diretor: **i)** expectativas semelhantes entre técnicos da CNM, técnicos dos municípios e técnicos das associações,

possibilitando o diálogo nos Fóruns ou Encontros; **ii**) comunicação entre técnicos que contribui para o andamento da atividade do processo de elaboração; **iii**) expectativas positivas (confiança, credibilidade) em relação ao andamento do processo.

E, em relação à incorporação da participação na concepção de planejamento, mais dois indicadores foram estabelecidos: as demandas da população registradas e incorporadas no plano diretor; e as diretrizes pactuadas e presentes no plano diretor com possibilidade de serem efetivadas.

Para verificar esses indicadores, como primeiro recorte, foram identificados os municípios integrantes dos programas de apoio à elaboração (ou com assessoria direta, da CNM) sob coordenação técnica da autora. Essa seleção correspondeu ao levantamento do acervo de 27 municípios baianos, 12 municípios cearenses e, em especial, dos quatro municípios paraibanos, que visitamos durante dez meses.

No segundo recorte foram selecionados os Estados que não apenas receberam – por parte da CNM – informações teóricas para realização dos planos diretores, como no caso do PDM/PA, mas, sobretudo, que receberam o maior número de assessoria, em nível regional e municipal.<sup>67</sup> Isso justifica a prioridade pelos Estados do Ceará, da Bahia e da Paraíba. Esse critério de seleção é importante, uma vez que, somente por meio da assessoria direta aos municípios, foi possível o contato com a realidade, com os espaços de participação, com estudo técnico da equipe local e a documentação correspondente.

O terceiro, e último, recorte, destinou-se a identificar os municípios empenhados em aplicar a metodologia de planejamento participativo, inclusive com o amplo apoio do gestor público. Com base nos depoimentos dos supervisores, dos técnicos da CNM, dos próprios técnicos municipais e da documentação completa disponibilizada pelo município, identificamos dois municípios que se mostraram com menor intensidade de conflitos intersubjetivos em suas interações entre técnicos e entre técnicos e sociedade civil que inviabilizassem as atividades. Por isso, foram adotados como estudo de caso: Remanso (BA) e Forquilha (CE).

---

<sup>67</sup> As atribuições dos parceiros do Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores do Estado do Pará (PDP/PA) foram assim definidas: **i**) à CNM, o repasse da metodologia; **ii**) à Sedurb e às associações regionais, o acompanhamento das atividades *in loco*; e **iii**) à Famep, o apoio logístico.

## 2.6 Estudos de Caso: Remanso e Forquilha

O Município de Forquilha localiza-se na zona norte do Estado do Ceará, na microrregião de Sobral, nas coordenadas latitude sul - 3° 47' 52", e Longitude oeste - 40° 15' 39", altitude de 100m do nível do mar. E dista 208 km de Fortaleza, limitando-se ao norte, ao leste e ao oeste com o Município de Sobral e, ao sul, com o Município de Santa Quitéria e Groaíras. Possui dois distritos, Trapiá e Salgado Mendes.

Em Forquilha, o primeiro núcleo urbano, Campo Novo, atraiu pessoas em razão de questões religiosas. Nos festejos do padroeiro São Francisco, as pessoas oriundas de diversas localidades dirigiam-se àquele povoado<sup>68</sup> em função de promessas, batizados e casamentos. Esse núcleo originou-se nos arredores da Capela São Francisco, construída entre 1884 e 1885, e sua dinâmica é retratada neste trecho:

Tratava-se de um pólo convergente de religiosidade, muito natural para os padrões daquele tempo [...]. As pessoas mais abastadas, principalmente, as residentes nas proximidades de Arribita, construíram casas no povoado, exclusivamente para acomodação durante os novenários. Comerciantes de Sobral, da serra da Meruoca, e até mesmo da Serra Grande, aproveitavam esses dias para a comercialização de produtos como farinha, rapadura, cachaça e outros do mesmo gênero. Tudo transportado no lombo de burros e jumentos. O povoado, saído da letargia, onde as horas transcorriam lentas, num compasso linear de muita calma, transformava-se num pequeno mercado. (ARAGÃO, 2006 apud Relatório de Leitura Municipal de Forquilha, 2007, p. 12).

Na transição do século XIX ao século XX, as secas e seus efeitos devastadores na população flagelada eram considerados obstáculos ao ideal de nação integrada e moderna que se buscava obter. O fenômeno das secas passou a ser adotado como um objeto cuja solução apenas dependia, única e exclusivamente de uma ação técnica eficiente. Fazendo com que, no final da década de 1910, as três ações principais da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs), atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), correspondiam a três eixos: a construção de estradas de rodagem ou férreas para o transporte e comunicações;

---

<sup>68</sup> O povoado corresponde à localidade de Campo Novo, distante 4km da sede do Município de Forquilha.

o reflorestamento e a conservação da cobertura vegetal; as obras de irrigação e a construção de açudes públicos e privados (FERREIRA et al, 2009, p. 10-11).

No ano de 1919, iniciou-se a construção do açude de Forquilha, uma obra de represamento com capacidade de  $50 \times 10^6 \text{ m}^3$  de água doce. A população foi se deslocando do antigo povoado até as proximidades da barragem recém-construída. E, segundo Lustosa (apud Relatório de Leitura de Remanso, 2007, p. 12), aproximadamente 2.000 (dois mil) operários, do norte e noroeste do Estado do Ceará, se fixaram nas proximidades do açude, surgindo um pequeno aglomerado urbano de casas de pau-a-pique, batizado de Rua do Garrancho. Por volta do ano de 1929, essas casas foram demolidas, dando lugar a uma vila para os funcionários do Dnocs – o acampamento do Dnocs.

Assim como Forquilha, o Município de Remanso recebeu empreendimento de grande impacto ambiental e social.

O Município de Remanso localiza-se na microrregião de Juazeiro, na mesorregião do Vale São Franciscano da Bahia, região norte do Estado baiano. E dista da capital Salvador 675 km, limitando-se com o Estado do Piauí dêem aproximadamente 612 km. Os principais centros urbanos em sua proximidade, que exercem uma influência marcante na região, são: bipolo Petrolina-PE/Juazeiro – BA, a leste, distante 205 km, e Casa Nova-BA, distante 104 km, ambas pela Rodovia BR-325; São Raimundo Nonato-PI, a noroeste, distante 98 km pela Rodovia BR-324; Pilão Arcado-BA, a oeste, distante 72 km pela Rodovia BA-161; Campo Alegre de Lourdes-Pi, a Oeste, distante 120 km pela Rodovia BR-235. Trata-se de uma região interligada por precárias rodovias, somadas a uma frágil infraestrutura portuária Remanso-Sento Sé (Relatório Técnico do Município de Remanso, 2007, p. 5).

A “cidade velha” na sua origem parece ter sido a Fazenda Arraial, território de refúgio de imigrantes de Pilão Arcado, entre os anos de 1840 e 1845. A fertilidade das terras e a pesca foram fatores que contribuíram para a formação do arraial de Nossa Senhora de Remanso.<sup>69</sup>

Em meados da década de 1970, foi construída a Usina Hidrelétrica e a Barragem do Sobradinho, inundando  $4.214 \text{ km}^2$  de área para a produção de 1.052 mW de potência. Com isso, a população da “cidade velha”, antiga sede do Município de Remanso, foi transferida para cerca de 6 km do núcleo original (op. cit., p. 5).

A “cidade nova” foi planejada com sistema de infraestrutura física e com rede de equipamentos públicos executadas pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Contudo, de acordo com o Relatório de Leitura do Município de Remanso, o entendimento de

---

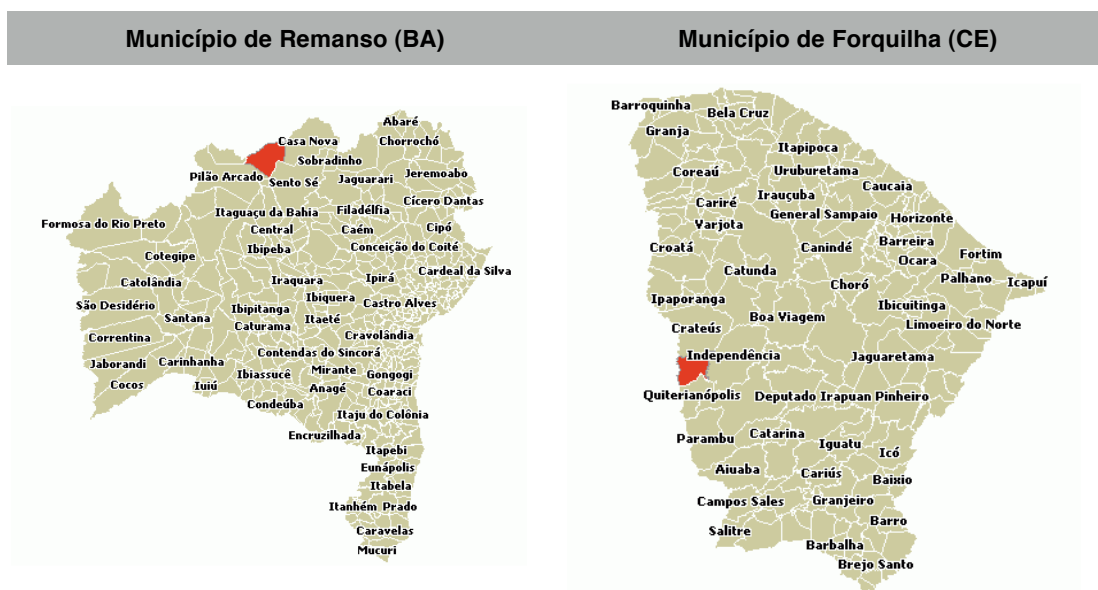
<sup>69</sup> De acordo com o relatório, o nome dado a localidade se ligue ao fato do aspecto pouco caudaloso que tomava o Rio São Francisco ao banhar a cidade.

parte da população é de que essa obra, fruto de uma “decisão vertical” do Estado, durante o período militar, foi apresentada para a população remansense “embalada em promessas de progresso”. No relato dos técnicos municipais:

[...] não houve preocupação, em nenhum momento, com os anseios, os sentimentos e as expectativas de uma sociedade. Esse fato gerou sentimentos de incertezas, esperança, insatisfação e revolta para a população que vivia nas áreas a serem submersas pelas águas do Velho Chico (Relatório dos Técnicos Municipais de Remanso, 2006, p. 8).

Após trinta anos da construção da barragem e do deslocamento da sede municipal, a cidade apresenta expansão urbana acelerada e desordenada, sem correspondente aumento da infraestrutura física (água, esgoto, energia etc.), ou de equipamentos sociais (escolas, postos de saúde etc.).

Mapa 1





**Fotos 18:** Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha

**Fotos 19:** Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha

**Fotos 20:** Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha

**Fotos 21:** Levantamento fotográfico: reunião comunitária na Área Industrial, I Audiência Pública, no Município de Remanso; e reunião comunitária na Localidade São Lourenço, e a I Audiência pública no Município de Forquilha


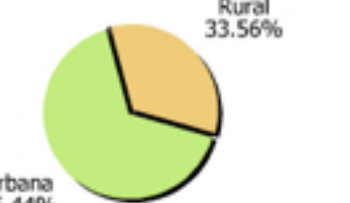
Fonte: Relatório de Leitura Comunitária de Remanso (BA), 2006; Relatório de Leitura Comunitária de Remanso (BA), 2007. Mapa da localização do Município de Remanso no Estado da Bahia e do Município de Forquilha.

Fonte: CNM, 2010.

De forma geral, esta amostra selecionada para estudo é composta por municípios de pouco mais 17.000 habitantes, Forquilha (CE),<sup>70</sup> e de 36.000 habitantes, Remanso (BA). Os dois municípios possuem maioria da população situada em área urbana, Remanso (BA) com quase 58%, e Forquilha com cerca de 70%, de acordo com o gráfico 5.

<sup>70</sup> A contagem populacional do Censo do IBGE (2000) identifica que o município possui população abaixo de 20.000 habitantes, portanto fora da obrigatoriedade do Estatuto da Cidade. No entanto, o gestor municipal considerou a projeção do IBGE (2007), em que o total da população atinge 20.181 habitantes, e decidiu elaborar o Plano Diretor em razão da crescente expansão urbana.

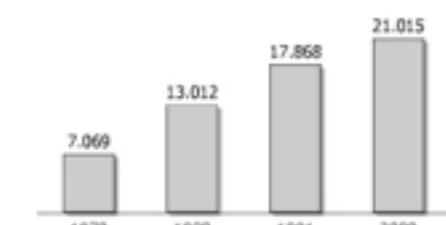
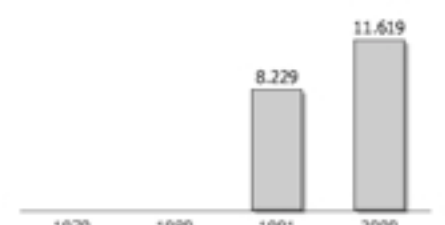
**Gráfico 5: População rural e urbana dos Municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE)**

População (hab)	Municípios	
	Remanso (BA)	Forquilha (CE)
<b>Total</b>	<b>36.257</b>	<b>17.488</b>
<b>Urbana</b>	<b>21.015</b>	<b>11.619</b>
<b>Rural</b>	<b>15.242</b>	<b>5.869</b>
<b>Percentual</b>		

Fonte: dados do Censo (2000) e CNM.

A partir da análise do gráfico 6 composta por dados da quantidade da população urbana, nas últimas quatro décadas, verifica-se que os municípios apresentaram aumento da população urbana.

**Gráfico 6: Variação da população urbana nos Municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE)**

População urbana (hab.)	Municípios	
	Remanso (BA)	Forquilha (CE)
<b>1970</b>	<b>7.069</b>	—
<b>1980</b>	<b>13.012</b>	—
<b>1991</b>	<b>17.868</b>	<b>8.229</b>
<b>2000</b>	<b>21.015</b>	<b>11.619</b>
<b>Variação da pop. urbana</b>		

Fonte: dados do Censo (2000) e CNM.

Nesses municípios ocorreu a diminuição no número de população rural, com diferentes variações entre eles, de acordo com o gráfico 7 . Portanto, são municípios que apresentam uma concentração da população na área urbana.

**Gráfico 7: Variação da população rural nos Municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE)**

População rural (hab.)	Municípios	
	Remanso (BA)	Forquilha (CE)
1970	16.519	-
1980	15.922	-
1991	16.513	7.016
2000	15.242	5.869
Variação da população rural		

Fonte: dados do Censo (2000) e CNM.

Adotando-se a classificação das tipologias das cidades,<sup>71</sup> estabelecida pelo documento Ministério das Cidades (2005),<sup>72</sup> pode-se identificar os municípios estudados da seguinte forma: Forquilha (CE), como tipo 2: até 20 mil habitantes situados em Microrregiões Estagnadas;<sup>73</sup> e Remanso (BA), como tipo 5: de 20 a 100 mil habitantes situados em Microrregiões Estagnadas.

<sup>71</sup> O estudo sobre a classificação das tipologias (Ministério das Cidades, 2005) identificou 19 (dezenove) tipos de municípios.

<sup>72</sup> Para elaboração da tipologia das cidades, o estudo Ministério das Cidades (2005) utilizou a divisão territorial – com a identificação da situação e da dinâmica econômica das Microrregiões Brasileiras – adotada no já citado Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

<sup>73</sup> A Política Nacional de Desenvolvimento Regional divide o território nacional em quatro grupos: **i)** Microrregiões de Alta Renda, apresenta alto rendimento domiciliar por habitante, predominantemente, nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste; **ii)** Microrregiões Dinâmicas, com rendimentos médios e baixos, com baixo grau de urbanização (57,9%), mas com dinâmica econômica significativa, situando-se em maior número nas regiões Centro-Oeste e Nordeste; **iii)** Microrregiões Estagnadas, com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico e grau de urbanização relativamente elevado (75,3%), encontram-se dispersas por



De acordo com essa classificação tipológica, Remanso (BA) e Forquilha (CE) apresentam baixo crescimento econômico, grau de urbanização relativamente elevado e IDH abaixo da média brasileira de 0,770, conforme tabela 1.

**Tabela 1: Classificação tipológica das cidades de Remanso (BA) e Forquilha (CE)**

Município	População total(hab.)	Área territorial (km <sup>2</sup> )	Dens. dem. (hab./km <sup>2</sup> )	IDH	Porte*	Tipologia das Cidades	Microrregião	Situação econômica da microrregião
Remanso (BA)	36.257	4.694	7,72	0,615	P	Tipo 5	Juazeiro	Estagnada
Forquilha (CE)	17.488	517	33,82	0,643	P	Tipo 2	Sobral	Estagnada

Fonte: baseado na classificação das tipologias das cidades, estabelecida pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração (2005).

Obs.: \* Classificam-se como municípios de pequeno porte aqueles que têm simultaneamente menos de 50.000 habitantes e menos de 80 hab./km<sup>2</sup> (VEIGA, 2003, p.34).

Ambos estão localizados no semiárido brasileiro.<sup>74</sup> De acordo com a Cartilha do Ministério da Integração, o semiárido é constituído por 1.133 municípios<sup>75</sup> enquadrados em pelo menos um dos três critérios: **i)** precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; **ii)** índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico;<sup>76</sup> **iii)** risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990. O bioma da caatinga cobre todo o território.

Esses dois municípios realizaram as quatro etapas do processo de elaboração do plano diretor previstas no programas, tendo suas atividades participativas acompanhadas pelos supervisores do Programa PDP/BA, no caso de Remanso, e, do PDP/CE, em Forquilha. Analisemos os casos, comparativamente.

O processo de elaboração do plano diretor do Município de Remanso executou as atividades<sup>77</sup> referentes à metodologia (plano de ação, leitura da realidade, seleção de propostas e projeto de lei). Na primeira etapa, na Oficina Municipal, após exposição sobre

---

todo o território, embora predominem nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; **iv)** Microrregiões de Baixa Renda, com baixo rendimento domiciliar, baixo dinamismo e baixo grau de urbanização, concentradas no Norte e Nordeste, apresentando situações de pobreza e debilidade econômica regional (Ministério da Integração, 2005, p. 14-15).

<sup>74</sup> A área atual classificada oficialmente como semiárido é de 969.589,4 km<sup>2</sup>.

<sup>75</sup> Segundo nova delimitação e novos critérios de seleção aprovada pelo Ministério da Integração Nacional instituída pela portaria de 10 de março de 2005.

<sup>76</sup> O balanço hídrico relaciona-se s precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990. Segundo informações do *site* do Ministério da Integração: [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

<sup>77</sup> O Município de Remanso não repassou as informações dos custos destinados à realização das atividades.

plano diretor, quatro técnicos da prefeitura atuam como mediadores das equipes – formadas na ocasião – de coordenação, técnicas, de comunicação e de mobilização. A equipe de coordenação, responsável pela organização de oficinas e de reuniões, foi composta<sup>78</sup> por 12 (doze) pessoas, incluindo diretores e vice-diretores de escolas municipais, secretários, diretoria de eventos municipais, diretores da área de limpeza pública, ex-prefeitos e representantes de sociedade beneficente.<sup>79</sup> Desde então, esse grupo passou a se reunir, em sala própria do plano diretor, para elaboração das seguintes atividades: confecção de convites,<sup>80</sup> convocação por escrito e contato direto e redação das atas (Relatório I Oficina de Trabalho do PDP, 2006).

A equipe técnica do Município de Remanso – destinada a reunir, sistematizar e disponibilizar dados e informações técnicas – foi composta por 15 (quinze) pessoas: topógrafos, educadores, presidentes de associação, servidores municipais e estudantes. Além desses integrantes, outros grupos<sup>81</sup> foram convidados para atualizar os mapas e realizar pesquisas bibliográficas, fotográficas e audiovisuais. A equipe de comunicação, composta por 14 (quatorze pessoas) – estudantes, setor de comércio e de serviços – concentrou suas atribuições na divulgação em rádios comunitárias, carros de som, cartazes, aulas-explicativas (em escolas, igrejas, associações) e criou um mascote do plano diretor como resultado de concurso<sup>82</sup> em escolas, realizado nas escolas públicas da zona rural e urbana. Por último, a equipe de mobilização, composta por 17 (dezesete) pessoas, principalmente, por educadores e presidentes de associações ou grupos organizados, identificou os locais para reuniões comunitárias da zona urbana e rural.<sup>83</sup>

O Município de Forquilha também realizou a Oficina Municipal, dividiu os participantes em grupo de trabalho (técnico, comunicação e mobilização), definindo ainda o

---

<sup>78</sup> A quantidade de membros na equipe de coordenação, superou àquela composta por quatro técnicos, solicitada pela CNM.

<sup>79</sup> Com o objetivo de aumentar o engajamento dos participantes e dar maior credibilidade ao processo, outras sete pessoas foram convidadas para contribuir com a equipe de coordenação, como, outro(a)s diretores(a)s de escola e secretários, presidente de associação de moradores, vereadora, promotor e Juiz de Direito.

<sup>80</sup> Os convites para participar das reuniões técnicas, comunitárias ou audiências públicas eram enviados não apenas para diretores, vice-diretores ou secretários, mas para todos os funcionários.

<sup>81</sup> Para contribuir no levantamento de informações municipais, foram convidados secretarias, Câmara de Vereadores, Ministério Público, sindicatos e associações de classe, Organizações Não Governamentais, cartório civil, biblioteca, empresas, universidades, institutos, Companhias, Sebrae, as pessoas citadas estavam, pedagogos, historiadores, presidentes de pastorais, procuradores, presidentes de associação de moradores, médicos.

<sup>82</sup> Os prêmios para os melhores trabalhos foram premiados com bolsa escolar para cursos de inglês, curso de informática, bicicleta e outros oferecidos pela iniciativa privada.

<sup>83</sup> A zona urbana foi dividida em cinco localidades: Área Industrial, Vila Santana, Nova Extensão, Zona 1 (Q.17, Q.12, Q.20, Q.10, Q.11, Q.13 e BNH), Zona 2 (Q.2, Q.3, Q.14, Q.15, Q.16, Q.19, Q.05 e Q.07) e Zona 3 (Q.1, Q.4, Q.6, Q.8, Q.9 e Eixo Central).

calendário e as formas de mobilização. Na ocasião, 49 (quarenta e nove) formaram o grupo cuja função era discutir e deliberar as ações do processo de elaboração do plano diretor. Entre os integrantes estavam: os secretários de Educação, de Esporte, de Administração, de Obras, de Saúde, de Cultura e Turismo, de Agricultura, de Ação Social, Departamento de Cultura, demais técnicos alocados nas secretarias citadas, diretores de escolas públicas, procurador do município, engenheiro civil, assistente social, agentes comunitários de saúde, estudantes, representantes das associações comunitárias das áreas urbanas e rurais, radialistas, representantes da juventude da Igreja Católica, representantes de mototaxistas, da maçonaria, da associação dos criadores de avestruz, do Conselho Tutelar, vereadores e o prefeito.

Cada grupo definiu sua atribuição. A equipe de coordenação era responsável pelo planejamento das atividades do processo. Os componentes da equipe técnica coletavam as informações solicitadas pela equipe de coordenação e demais dados que consideravam necessários. A equipe de mobilização planejava, identificava e agendava as reuniões comunitárias. E os integrantes do grupo de comunicação definiram como estratégias de ação: a elaboração de *spot* de rádio, confecção de faixas e cartazes, criar uma logomarca do processo, promover concurso público para escolha da logomarca, produzir material para apresentação nas escolas públicas, fazer o lançamento público no festival de quadrilhas.

Nos dois municípios, foi possível, sem transtorno ou conflito, formar um grupo, dividido em equipes, com atribuições diferentes, para contribuir, acompanhar e fiscalizar o processo de elaboração do plano diretor. A primeira etapa, portanto, aconteceu de forma semelhante, e com tranquilidade, tanto em Remanso quanto em Forquilha.

Na segunda etapa, *Leitura da Realidade*, no Município de Remanso, foram realizadas reuniões comunitárias em 18 (dezoito) localidades. Desse total de reuniões, 996 pessoas participaram das reuniões comunitárias para realização da leitura comunitária e do levantamento de propostas, representando 2,74% da população total do município. Os eventos foram realizados entre os meses de novembro e dezembro de 2006.

Na área urbana de Remanso, o total de participantes nas reuniões comunitárias foi de 318 pessoas,<sup>84</sup> as quais aconteceram na maioria das vezes em escolas públicas. Em algumas localidades, como Vila Santana e Centro (Q.1, Q.4, Q.8, Q.9 e Eixo Central), ocorreram respectivamente nem um templo religioso e posto de saúde.

---

<sup>84</sup> Os números de pessoas corresponderam, por localidade, à: **i)** Área Industrial: 92 participantes; **ii)** Nova Extensão: 61 participantes; **iii)** Zona 1: 27 participantes; **iv)** Zona 2: 29 participantes; **v)** Zona 3: 3 (três) participantes (Relatório de Leitura Comunitária de Remanso, 2006).

Com relação à zona rural, no Município de Remanso, as reuniões comunitárias foram divididas nas seguintes localidades:<sup>85</sup> Marcos, Assentamento Nova Canaã, Nova Esperança (Malhadinha), Vila Aparecida, Espinheiro, Tamboril, Estacada, Cacimba do Basílio, Iguarapé, Salina do Zé Desidério, Jatobá e Xique-Xique. Participaram um total de 678 pessoas,<sup>86</sup> ou seja, 76,1% do total de participantes, nas reuniões no município, foram residentes da área rural. O horário das reuniões era às nove horas da manhã, e o dia quase sempre nas quintas-feiras. Na sede, as reuniões comunitárias foram programadas para as segundas-feiras, a partir das 16h (dezesesseis horas) (Relatório de Leitura Comunitária de Remanso, 2006).

Essas reuniões eram iniciadas com a apresentação dos componentes da equipe executiva do plano diretor de Remanso. Em seguida, o coordenador da equipe técnica do município, funcionário da prefeitura, explicava a importância do Plano Diretor Participativo, exibindo os mapas e as fotos demonstrativas de problemas e potencialidades da região em estudo, no intuito de despertar a atenção da comunidade para seus principais pontos a serem abordados. Dando continuidade à reunião, abria-se o espaço para a leitura comunitária, em que os moradores colocavam suas reivindicações para o município.<sup>87</sup>

Em Forquilha, as reuniões comunitárias foram realizadas nos meses de agosto e setembro de 2007. A dinâmica da reunião acontecia, inicialmente, com a apresentação de um vídeo explicativo sobre os objetivos de elaboração do Plano Diretor Participativo. Após a apresentação dos vídeos, o mediador, coordenador da equipe técnica do município, realizava um breve comentário sobre o tema, com auxílio de fotos e mapas da localidade, projetadas com auxílio de projetor de imagens e de telão. Em seguida, os participantes eram convidados

---

<sup>85</sup> Cada localidade possuía sua área de abrangência: **i)** Marcos: Lagoa Grande, Cacimba do Meio, Zé Lúcio, Alecrim; **ii)** Assentamento Canaã: Melosa, Algodão; **iii)** Nova Esperança: São Francisco, Telheiros, Ventura, Pajeú, Tabuleiro, Lagoa dos Cavalos; **iv)** Vila Aparecida: Pedrinhas, Melancia, Lages; **vi)** Iguarapé: Veneza, Aroira, Maragi, Malhada, Pimenteira, Canudos, Majó, Cosme, São João, Palmira; **viii)** Espinheiro: Caldeirão da Onça, Jatobazeiro, Roedor, Coan, Queimada Roberta, Morro Branco; **ix)** Tamburil: Cigana, Plantas, Lagoa do Tamburil, Coité, Formosa; **x)** Estacada: Campo Maior, Serafim, Lagoa do Gil, Tocas, Riachão, Caititu; **xi)** Cacimba do Basílio: Caldeirão do Genipapo, Papagaio, Floreto, Flecha, Pau Ferro, Alto Grande; **xii)** Salina do Zé Desidério: Cala a Boca, Roça Velha, Belo ar, Caldeirão do Sal; **xiii)** Jatobá: Pote, Fazendo São Bento, Martinha, Lagoa dos Bois, Caraibinha; **ix)** Xique-Xique: Barra Stª Isabel, Ponte da Serra, Pedra da Onça, Salina Gande, Lagoinha, Boa Vista.

<sup>86</sup> A quantidade de participantes foi assim registrada em cada localidade: **i)** Marcos: 5 pessoas; **ii)** Assentamento Canaã: 24 pessoas; **iii)** Nova Esperança: 46 pessoas; **iv)** Vila Aparecida: 42 participantes; **vii)** Iguarapé: 22 pessoas; **viii)** Espinheiro: 76 pessoas; **ix)** Tamburil: 62 pessoas; **x)** Estacada: 69 pessoas; **xi)** Cacimba do Basílio: 61 pessoas; **xii)** Salina do Zé Desidério: 129 pessoas; **xiii)** Jatobá: 66 pessoas; **ix)** Xique-Xique: 76 pessoas.

<sup>87</sup> Durante a reunião, um dos componentes da equipe descrevia em ata todos os acontecimentos, inclusive registrando cada morador e o conteúdo da sua intervenção. Também eram feitos registros mediante fotos e filmagens no decorrer da reunião. Terminadas todas as colocações dos participantes, a equipe encerrava agradecendo a todos pela atenção dispensada e finalizava o encontro com o recolhimento das assinaturas dos participantes presentes.

pelo mediador para relatarem os principais problemas da localidade, e suas intervenções eram registradas em ata.

Na sede em Forquilha, com o total de 322 pessoas, foram realizadas quatro reuniões comunitárias: na Escola Magalhães Martins, Ceru, com 103 participantes; no Centro Social, com 51 participantes; e na Escola Elza Goersh, com 116 participantes; e na Sede-Escola de Cidadania Moésio Loiola (Modelo), com 52 participantes. Na zona rural, com a participação de 779 pessoas, as reuniões aconteceram em dez localidades centrais: Trapiá (104 participantes), Cacimbinha (66 participantes), Sereno (59 participantes), São Lourenço (70 participantes), Salgado dos Mendes (88 participantes), Rasteira (51 participantes), Cajazeiras (119 participantes), Sabonete (49 participantes), Campo Novo (96 participantes) e Ingá (77 participantes).<sup>88</sup> Portanto, do total de 1.101 participantes, cerca de 70% eram moradores da zona rural.

Ainda de acordo com o Relatório de Leitura Comunitária de Forquilha e com os depoimentos dos técnicos do município, as 14 (quatorze) reuniões ocorreram de forma satisfatória, enfatizando-se o ânimo dos participantes em registrar não apenas as demandas, mas também as propostas para solução dos problemas.

Assim, como – em comum – os municípios apresentaram a maioria da população rural presente nas reuniões comunitárias, eles também obtiveram problemas e potencialidades similares.

De acordo com Relatório de Leitura Comunitária de Remanso (2006, p. 3), produzido pelos técnicos do município, as demandas urbanas, registradas em atas (quadro anexo), os principais temas citados e reincidentes referiam-se à infraestrutura urbana, a melhorias habitacionais e à regularização fundiária, e outros assuntos relativos à educação, à economia local, à saúde, à segurança pública e à ação social.

Na Área Industrial, na Vila Santo Agostinho, as moradias situam-se em área de risco, suscetível à inundação decorrente da enchente do Rio São Francisco, em precárias condições habitacionais, desprovidas de infraestrutura – pavimentação, drenagem e rede de esgoto. O abastecimento da água, energia elétrica e coleta de lixo são parciais, localizados apenas em parte dos logradouros. As demandas comunitárias também se referem a escolas de ensino

---

<sup>88</sup> Para cada localidade central, havia localidades próximas que participavam da mesma reunião. A localidade de Trapiá, envolvia Viração, Caraúno, Massapê dos Vieira e Barra dos Melo. Na localidade de Cacimbinha participavam as comunidades de Conceição, Oriente, Buracão, Cachoeira das Moças, Cachoeira dos Loureto, Timbaúba, Sítio Cajueiro, Gangorra e Pau Branco. E, assim, sucessivamente: Sereno, com mais três localidades (Várzea da Cobra, Arribita e Caiçara), Salgado dos Mendes também com mais três (Havaí, Cacete e Amazonas), Cajazeiras com mais cinco (Primavera, Luz, Gavião, Rocha e Caiçara), Campo Novo com mais duas (Oficina e Mulungu), Ingá com mais três (Juazeiro, Pocinhos, Olho D'Água dos Casseiros) (Relatório da Leitura Comunitária do Município de Forquilha, 2008).

médio, infraestrutura, atendimento do posto de saúde e segurança pública. Também acontecem, nesta região, os conflitos de posse de terra. Além de problemas de infraestrutura, essa área possui problemas ambientais em razão da utilização de agrotóxicos no plantio realizado na época da vazante do Lago de Sobradinho.

Na área da Vila Santana, o abastecimento de água é deficiente, e a energia elétrica é irregular. Algumas áreas destinadas à habitação popular – como o Loteamento Salomão Ribeiro, com trinta famílias – não possuem pavimentação, rede de esgoto, banheiros nas moradias, coleta de lixo. E também estão ausentes as creches, as escolas e a área de lazer. Além dos serviços básicos de infraestrutura, a comunidade reivindicou pela construção de um Centro Comunitário, no qual pudessem desenvolver atividades geradoras de renda.

Na Nova Extensão, o saneamento básico, a drenagem pluvial, a pavimentação e a limpeza pública (coleta de lixo) são precários e deficientes. Há, também, carência na área de lazer, quadra de esporte e segurança pública, por exemplo, na Vila Celso Campinho e no Jardim Santo Afonso. Nessa área, os dois conjuntos habitacionais existentes enfrentam problemas com a rede de esgoto, pavimentação, drenagem e energia elétrica precárias, sem escolas e postos de saúde.

Nas Zonas 1, 2 e 3, apesar de corresponder à parte da cidade com moradias de classe média, que possuem banheiro e bom estado de conservação, também se repetem a precariedade de rede elétrica, de sistema de esgoto, de distribuição de água, de pavimentação, de drenagem pluvial, de iluminação pública e de área de lazer. Acrescentam-se, ainda, os problemas de fluxo intenso de veículos, de poluição das ruas e de insegurança. Os moradores também reivindicam por uma melhor assistência médica, cursos profissionalizantes, universidade pública e cursos de teatro, música e artes para os jovens.

Como demanda geral da zona urbana foi registrada no *Relatório da Leitura Comunitária de Remanso* (2006) a regularização fundiária do lotes, uma vez que as áreas, como Vila Santana e Nova Extensão, apenas possuem o Termo de Doação do Terreno, concedido pela prefeitura. E terrenos vazios, decorrentes da especulação imobiliária, acumulam lixo, focos de vetores de doenças como (dengue, leptospirose) e destinam-se ao uso de drogas, gerando insegurança na vizinhança.

Na sede do Município de Forquilha, os temas foram diversos, tais como problemas de mobilidade urbana, falta de pavimentação, saneamento básico, segurança pública, ampliação do Posto de Saúde (PSF) e escassez de área verde e de lazer. As demandas também

correspondiam à construção de casa de velórios, delegacia, rodoviária, escolas profissionalizantes, vila olímpica, biblioteca pública e teatro.

Os bairros Raimundo Nonato de Loiola e Jerônimo Costa Filho têm problemas em razão da falta de saneamento básico e pavimentação, deficiência de abastecimento de água e necessidade de segurança pública, área de lazer, além de assistência de saúde.

Os bairros de Centro e Antonio Gomes também apresentaram demandas por posto de saúde, abastecimento de água, quadras de lazer, pavimentação. Contudo, os participantes da reunião também enfatizaram as necessidades variadas como: casa de velórios, emprego e renda, vila olímpica, biblioteca pública, delegacia.

Os estudantes das escolas urbanas reivindicaram na reunião, realizada na Escola Elza Goersch, reservatório de água doce, pavimentação, saneamento básico, melhoria no atendimento dos serviços de saúde; criação de áreas de preservação, escolas profissionalizantes, novas escolas, segurança, policiamento, quadra esportiva, centro cultural, escola técnica, recursos para campanha contra epidemias e construção de estrada na zona rural.

Os estudantes e os moradores da Cohab identificaram a urgência no policiamento do bairro, a necessidade de laboratório para as escolas, áreas de lazer, ampliação das escolas, oficinas de artesanato, cursos profissionalizantes, terminal rodoviário, conjunto habitacional.

No que se refere às demandas da área rural nos dois municípios, podemos aferir que foram similares às aquelas apresentadas pela população da área urbana supracitadas.

Em Remanso, as demandas rurais foram muito semelhantes às aquelas da área urbana, principalmente, com relação aos aspectos referentes ao direito a terra urbanizada e aos direitos sociais: melhorias habitacionais e sanitárias, energia elétrica,<sup>89</sup> abastecimento de água, segurança pública,<sup>90</sup> coleta de resíduos sólidos, melhorias nas instalações e no atendimento da saúde, centros profissionalizantes e capacitação de jovens e adultos, regularização das terras.<sup>91</sup> Como pode ser observado no registro dos técnicos do município:

---

<sup>89</sup> Segundo relatório, algumas áreas foram contempladas com infraestrutura: “a instalação da rede de água (Igarapé), de rede elétrica (Negros) ou telefônica (Tamboril) mudou o cotidiano desses moradores. O melhoramento dos serviços públicos também surtiu efeitos positivos para as populações contempladas. A Malhadinha foi beneficiada por vários deles: posto de saúde, escola de ensino fundamental e médio, posto policial. A cobertura desses serviços dão certa autonomia para essa comunidade”.

<sup>90</sup> Nos últimos anos têm aumentado o número de assaltos aos idosos aposentados da área rural (Relatório de Leitura da Realidade de Remanso, 2006).

<sup>91</sup> Há disputa pela posse de terra em algumas localidades, por exemplo, no Assentamento Nova Canaã. E, ainda, de acordo com o relatório dos técnicos municipais: “prevalecem em Remanso as propriedades rurais não demarcadas. Dessa forma, fica difícil reconhecer os seus limites. Falta precisão na documentação comprobatória dos imóveis rurais. O problema agrava-se com o tempo, já que essa propriedade é repartida em áreas menores

Os moradores pedem explicação de como é feita a seleção para ter direito aos benefícios oferecidos pelo Governo Federal, pois a maioria deles, apesar de estar inscrito nos programas e ser pessoas extremamente carentes, não são beneficiados. São áreas extremamente pobres, castigadas pela seca, sem nenhuma infra-estrutura; ou seja, não possuem saneamento básico, banheiros, área de lazer, pavimentação, ou mesmo segurança. Em algumas localidades há postos de saúde com agente comunitário de saúde e em outras, nem mesmo existem agentes (Relatório da Leitura Comunitária de Remanso, 2006, p. 11).

O relatório técnico do Município de Remanso revela também um contraste relevante. De um lado, a agricultura e a pecuária respondem por aproximadamente 37 milhões (43,8 %) do Produto Interno Bruto (PIB). De outro, na zona rural, parte representativa da população dependia dos benefícios previdenciários – pensões e aposentadorias –, e 15. 276 habitantes (da área urbana e rural), cerca de 20% da população total, em 2003, estavam sem rendimentos, 4.504 residentes recebiam o Bolsa-Família e outros programas sociais como única renda.

E, especificamente sobre a questão da habitação rural, o texto elaborado pelos técnicos relata:

Apesar de haver muitas casas padronizadas, oriundas das indenizações da CHESF, também há residências construídas aleatoriamente sem nenhum planejamento, algumas em áreas de risco, e dentre elas há muitas casas de taipa. [...] A Vila Aparecida originou-se de um reassentamento da CHESF decorrente da Barragem de Itaparica. No entanto, o projeto não foi concluído pela CHESF e até a presente data não indenizou os reassentados que saíram de sua terra natal no Estado de Pernambuco cheios de esperanças com promessas de que suas vidas iriam melhorar, mas que ainda vislumbram, sem ter como trabalhar, dias melhores (op. cit., p. 12).

As demandas rurais referem-se, sobretudo, ao desenvolvimento rural. Máquinas equipadas para trabalhar no plantio e na colheita, controle de queimadas, transporte escolar, construção de barragens, açudes e barreiros,<sup>92</sup> e de cisternas, para consumo de água, e programas para agricultura familiar, criação de caprinos e ovinos, e pesca.<sup>93</sup> O relatório cita ainda as seguintes reivindicações da população rural:

---

através de heranças ou compras e os confrontantes citados nos documentos não correspondem mais a atual realidade”. E a disputa por água também gera conflitos entre proprietários em diversas áreas do município.

<sup>92</sup> Em razão do alto teor de salinidade das barragens, açudes e barreiros, a água acumulada é utilizada para consumo animal (Relatório da Leitura da Realidade de Remanso, 2006).

<sup>93</sup> São dois mil pescadores no município, mas a pesca artesanal (rede, anzol, barco e canoas a remo), que faz parte da cultura local, está ameaçada devido à pesca predatória, nesse caso, os peixes são congelados e exportados.



[...] melhoramento no transporte escolar e financiamentos para a lavoura e a pesca e maior assistência dos governos Estadual e Federal, com doações de terras para plantar, barcos e redes de pesca, projetos de irrigação, de incentivo à pesca, a construção de “casa de farinha” e cooperativas. Os moradores rurais que moram no sentido Remanso-Pilão Arcado, clamam pela restauração da pista que dá acesso à sede do município. O transporte escolar é bastante precário (op. cit., p. 12).

Do ponto vista ambiental, os problemas em Remanso estão relacionados à remoção da cobertura vegetal nas margens dos rios e córregos, contribuindo para a erosão do solo, para o assoreamento dos cursos d'água da Bacia do São Francisco, para redução da qualidade da água e para alteração de importantes áreas de recarga de aquíferos.

Em Forquilha, nas reuniões rurais, os participantes reivindicaram também temas semelhantes ao da sua área rural, como melhorias no setor de saúde, iluminação pública, saneamento básico, banheiros, segurança pública, transporte escolar, creches, novas praças, arborização, quadra de esportes, espaços culturais e ilha digital. E temas específicos como passagem molhada, melhoria das estradas, retirada de animais das praças dos distritos, capacitação para os agricultores, cursos artesanais.

Além das demandas já citadas, a população de Campo Novo, reivindica negociação com as terras do Dnocs, ou seja, pertencente à União, para construção de conjunto habitacional e infraestrutura, como energia elétrica, banheiros, passagem molhada. As localidades de Rasteira e de Ingá também enfatizaram a necessidade de conjunto habitacional na área rural, além de posto de saúde, laboratório de informática, iluminação pública, telefone público, biblioteca pública, ampliação da escola pública, segurança.

Na localidade de Sabonete, a temática centra-se na questão da adutora, no perímetro irrigado e na transposição da água para irrigação para abastecer as comunidades, reflorestamento das margens do Rio Acaraú, incentivo à agricultura orgânica. Em Salgado dos Mendes, foram acrescentadas as demandas de habitação e outras já citadas, formas de manejo da carnaúba e extração do mel, fábrica para utilização da castanha, incentivo ao cultivo do caju, cursos artesanais.

Forquilha apresenta problemas ambientais relacionados ao desmatamento e às queimadas para o plantio de lavouras de subsistência. O lixão é o principal foco de contaminação do solo, da água, do ar, propagando insetos e doenças. A mata ciliar do açude foi desmatada para exploração agrícola e pecuária. E, com relação ao aspecto econômico, esse município também possui criação de ovinos e de caprinos, mas destaca-se na criação de bovinos. O milho e o feijão são as principais culturas agrícolas. As fibras, as folhas, as cascas

e os frutos da planta carnaubeira são utilizados na produção de cera, óleo e peças artesanais. A apicultura é realizada em cinco localidades.

A população rural reivindica melhorias de moradia e infraestrutura nos seus distritos de localidades. Nas áreas rurais dos municípios de Remanso e de Forquilha, identificadas no levantamento fotográfico, percebe-se um ambiente rural em processo de urbanização. A primeira coluna (ver foto 22) refere-se às seguintes localidades no Município de Remanso: (a) Cacimba do Basílio; (b) Assentamento Nova Canaã; (c) Nova Esperança; (d) Xique-Xique. Na segunda coluna, as localidades rurais do Município de Forquilha são: (e) Distrito de Trapiá; (f), (g) e (h) Distrito de Salgado.

No levantamento fotográfico realizado na área urbana, é possível identificar que os dois municípios de pequeno porte, estão em processo de crescimento urbano acelerado, apresentando, contudo, problemas habitacionais e de mobilidade urbana. A primeira coluna (ver foto 23) corresponde à área urbana do Município de Remanso. As fotos registram os seguintes áreas: (a) e (b) Área Industrial; (c) Vila Matilde, (d) Nova Extensão. A segunda coluna, refere-se às localidades da área urbana do Município de Forquilha (CE): (e) Casa de Acampamento do Dnocs; (f) Mercado Público; (g) e (h) pontos principais da BR 222 que corta a cidade.

**Remanso (BA) – Área rural**



**(a)**

**Forquilha (CE) – Área rural**



**(e)**



(b)



(f)



(c)



(g)



(d)



(h)

**Foto 22: Levantamento fotográfico da área rural dos municípios de Remanso (BA) e Forquilha (CE).**

Fonte: Relatório de Leitura Comunitária de Remanso (BA), 2006; e Relatório de Leitura Comunitária de Forquilha (CE), 2006.

Remanso (BA) – Área urbana



(a)

Forquilha (CE) – Área urbana



(e)



(b)



(f)



(c)



(g)



(d)



(h)

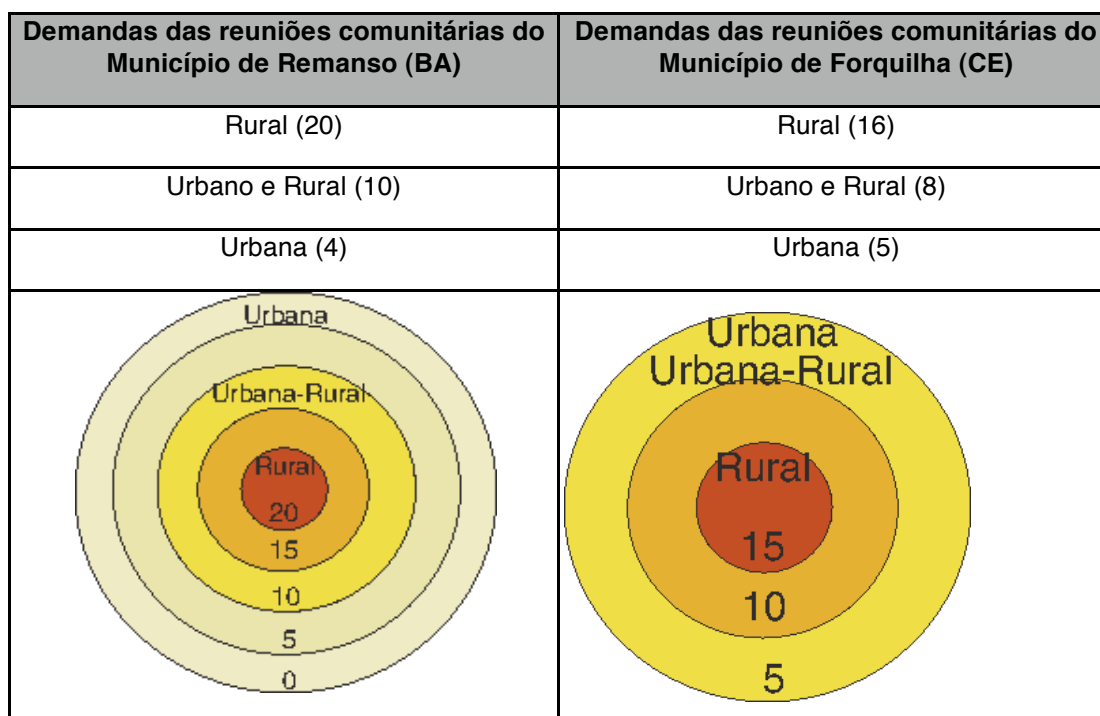
Foto 23: Levantamento fotográfico da área urbana dos municípios de Remanso e Forquilha



Fonte: Relatório de Leitura Comunitária de Remanso (BA), 2006; e Relatório de Leitura Comunitária de Forquilha (CE), 2006.

A análise de conteúdo realizada nas atas do Município de Remanso (BA), efetuadas nos Municípios de São Felipe (BA) e Forquilha (CE), apresentou resultados semelhantes: a predominância de demandas advindas das reuniões rurais. Portanto, parece relevante refletir sobre quais instrumentos urbanísticos e jurídicos poderiam contribuir para efetiva implementação de propostas, advindas de demandas urbanas, e também rurais, conforme gráfico 8.

**Gráfico 8: Síntese das demandas registradas nas atas das reuniões comunitárias e audiências públicas do Município de Remanso (BA) e Forquilha (CE)**



Fonte: elaboração da autora, com base nas atas das reuniões comunitárias dos municípios.

Essas demandas urbanas e rurais foram espacializadas, pelos dois municípios, em mapas temáticos, conforme anexo, e apresentadas pelo coordenador da equipe técnica na audiência pública. Nessa ocasião, foram lidas para os participantes, enfatizando-se os nomes das localidades e suas respectivas demandas, tanto da área urbana quanto rural. Algumas intervenções realizadas pelos participantes acrescentaram novas demandas por área.

Essas informações da etapa de Leitura subsidiaram a concepção de propostas, na terceira etapa. Das propostas elaboradas a partir das reuniões comunitárias e audiências

públicas do Município de Remanso, 59 (cinquenta e nove) referiam-se a temas de infraestrutura direcionados à área urbana e temas de assistência social, direcionadas a todo o município, 48 (quarenta e oito) propostas referiam-se às questões de desenvolvimento econômico para área rural e 24 (vinte e quatro) correspondiam às propostas de preservação ambiental, também em área rural. Portanto, de um total de 131 propostas, 72 delas referiam-se à área rural, ou seja, mais de 54%.

No Município de Forquilha, das 125 (cento e vinte e cinco) propostas, 52 (cinquenta e duas) referiam-se a temas de infraestrutura direcionados à área urbana e de assistência social, as outras 73 (setenta e três) propostas referiam-se às questões de infraestrutura, educação e desenvolvimento econômico para área rural, correspondendo a cerca de 60%.

Ambos os municípios apresentaram as propostas em Audiência Pública. Cada tema foi exposto, as localidades identificadas e suas respectivas propostas foram lidas. E, ainda, nos dois casos, não aconteceram discordâncias quanto às propostas, apenas, intervenções para complementação.

Diante do registro das propostas concebidas a partir das demandas e da aprovação da população, os técnicos dos municípios buscaram registrar, no plano diretor, tanto as propostas urbanas quanto rurais (ver anexos V e VI). Por isso, estabeleceram-se em lei diversos artigos referentes também às questões rurais.

O artigo 12, do Capítulo I, Título II, do plano diretor de Remanso, estabeleceu a implantação do sistema de abastecimento de água e de rede de esgotos, as localidades rurais do Marco, Vila Aparecida de Assentamento Nova Canaã. O artigo 18 refere-se à criação gestão de unidades de conservação.

Também estabelece programas para a área rural, como o Prohidro. Esse programa em especial foi concebido por um grupo de trabalho constituído pelo Poder Público Municipal, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Remanso, Paróquia Nossa Senhora do Rosário, Comissão da Pastoral da Terra, Associações Rurais, Articulação Sindical de Sobradinho e Serviço de Acompanhamento a Organizações Populares Rurais (Sasop) – organização não governamental, entidades e membros de 77 comunidades rurais, durante o período de janeiro a julho de 1996. Após 10 (dez anos), as ações concebidas por esse grupo foram registradas no Projeto de Lei do plano diretor de Remanso, Capítulo III, Do Plano Municipal de Recursos Hídricos. Nesses artigos, foram citadas, textualmente, as áreas que devem ser beneficiadas

com: **i)** construção de cisternas: 69 (sessenta e nove) localidades; **ii)** construção de barragens: 36 (trinta e seis); **iii)** barreiros, caldeirões e cacimbões: 44 (quarenta e quatro) unidades; **iv)** perfuração e instalação de poços artesianos: 35 (trinta e cinco) localidades; e **v)** de dessalinização rede de água encanada na Vila Aparecida.

Quanto à política de desenvolvimento econômica, os aspectos específicos da área rural, no plano diretor de Remanso, as diretrizes do artigo 69 e as ações do artigo 70 referem-se ao apoio às atividades produtivas solidárias para agricultura familiar, às atividades do setor primário e às políticas para impedir atravessadores nos setores de pesca, apicultura etc. O plano diretor de Forquilha, no §1º, Artigo 8º, define estratégias para agropecuária, nas áreas de bovinocultura, avinocultura, fruticultura, horticultura etc.

A política de habitação social em Remanso remete-se às ações de substituição de casa de taipa e de construção de casas populares das áreas urbana e rural, e, na lei de Forquilha, no que se refere às casas situadas em área rural, apenas se faz referência à implementação de programa de regularização fundiária.

Percebe-se, com isso, que os municípios receberam um número significativo de demandas rurais e que houve a tentativa de incorporá-las nos artigos dos planos diretores. Diretrizes e ações referentes não apenas às questões de ordenamento territorial, mas a todas as esferas da política extrapolam a competência municipal.

Contudo, a predominância de demandas rurais advindas dos espaços de participação do plano diretor conduz a quatro preocupações. Na primeira, com base no texto da Lei Federal nº 8.171, que dispõe sobre política agrária, é possível verificar que a competência do município para definir políticas públicas no ambiente rural é bastante reduzida.

Na segunda preocupação, na Lei 8.171, o plano diretor não está elencado como instrumento da política agrícola (art. 4º), nem mesmo é considerado como instrumento com competência para definir a política de habitação rural.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Lei Federal nº 8.171:Art. 4º As ações e os instrumentos de política agrícola referem-se a:

- I - planejamento agrícola;
- IV - proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- IX - formação profissional e educação rural;
- X - investimentos públicos e privados;
- XII - garantia da atividade agropecuária;
- XIV - tributação e incentivos fiscais;
- XVI - habitação rural;
- XVII - eletrificação rural.

Terceira, a lei afirma que a ação governamental para o setor é de competência da União (art. 6º, III) e que a atuação dos demais entes dar-se-á de forma complementar entre os Entes Federados, no artigo 3º, já citado, e no artigo 6º.

Quarta, embora o art. 7º afirme que a ação governamental para o setor será desenvolvida pela União, Estados, DF e Municípios, respeitada a autonomia de cada um, a falta de regulamentação do art. 23 da Constituição Federal impede que este preceito seja realmente efetivado.

Art. 7º A ação governamental para o setor agrícola desenvolvida pela União, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, respeitada a autonomia constitucional, é exercida em sintonia, evitando-se superposições e paralelismos, conforme dispuser lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição [*sem regulamentação*].

Essa questão é polêmica. Para Edésio Fernandes,<sup>95</sup> é equivocada a noção de que o Município não teria jurisdição sobre a área rural, em especial em relação à disciplina do uso do solo, enunciando esse entendimento como “O Mito da Zona Rural”. Na compreensão de Fernandes (2003):

Na verdade, são duas as principais restrições do quadro legal vigente na ação dos Municípios nas zonas rurais: a determinação do tamanho mínimo do lote rural e a cobrança do imposto territorial rural (de cuja arrecadação o Município participa). No mais, toda e qualquer atividade que implique uso e ocupação do solo rural deve ser submetida a aprovação dos Municípios, com o que se faz necessária, além da formulação de uma política rural municipal, também a aprovação de diretrizes e critérios de uso e ocupação do solo.

Independente das divergências quanto às formas de gestão da zona rural, parece possível aferir que para registrar em lei o resultado do processo participativo realizado durante dez meses para estabelecer as diretrizes de desenvolvimento desses municípios de pequeno porte, é necessário enfrentar o debate sobre os diferentes entendimentos jurídicos e sobre os instrumentos que podem contribuir para essas diretrizes de desenvolvimento, concebidas a partir das prioridades da população total, urbana e rural.

O conhecimento frente ao resultado do processo participativo pode contribuir para maior entendimento das demandas prioritárias para subsidiar a elaboração e a implementação de políticas públicas eficazes, de modo que se avance em direção não apenas à participação da

---

<sup>95</sup> Edésio Fernandes é advogado e pesquisador na área de planejamento urbano e políticas públicas.



população nos espaços de debate, exigido pelo Estatuto da Cidade, mas que se concebiam, sobretudo, mecanismos e instrumentos que possam atender às demandas advindas desses espaços, sob pena de o processo “cair” em descrédito.

## **2.7 Limitações internas e externas à administração e a necessidade de um processo de planejamento empático**

“As reuniões semanais [...] foram transformadas em campos de disputa, verdadeiras arenas onde conflitos pessoais se elevaram acima dos interesses coletivos [...]”

Trecho da Carta de técnicos de município paraibano.

A partir da análise dos documentos apresentados pelos municípios, dos relatos dos técnicos de apoio da CNM, das entrevistas e da verificação *in loco*, durante as atividades realizadas, alguns aspectos mostraram-se relevantes para entender, tanto os constrangimentos<sup>96</sup> enfrentados pelos técnicos dos municípios durante as atividades para democratização da administração, quanto os possíveis avanços<sup>97</sup> para a efetiva gestão democrática.

Neste capítulo, agrupamos as principais questões que se mostraram recorrentes no quadro administrativo de municípios situados nos três Estados: Bahia, Ceará e Paraíba. Adotamos como base a referência de Brugué e Gallego (2001),<sup>98</sup> quanto à consideração das relações internas e externas à administração, e dividimos os registros, encontrados ao longo do processo de elaboração dos planos diretores participativos, em dois grupos (ver quadro-síntese VI, anexo): *limitações internas* e *limitações externas*.

As *limitações internas*, principais constrangimentos enfrentados pelos técnicos no interior da administração, referem-se aos aspectos de: **i)** deficiência da estrutura administrativa; **ii)** dificuldades motivacionais; e **iii)** conflitos interpessoais.

---

<sup>96</sup> A definição de *constrangimento*, adotada neste estudo, refere-se àquela existente no Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, que significa: “o pudor que sente quem foi desrespeitado ou exposto a algo indesejável”.

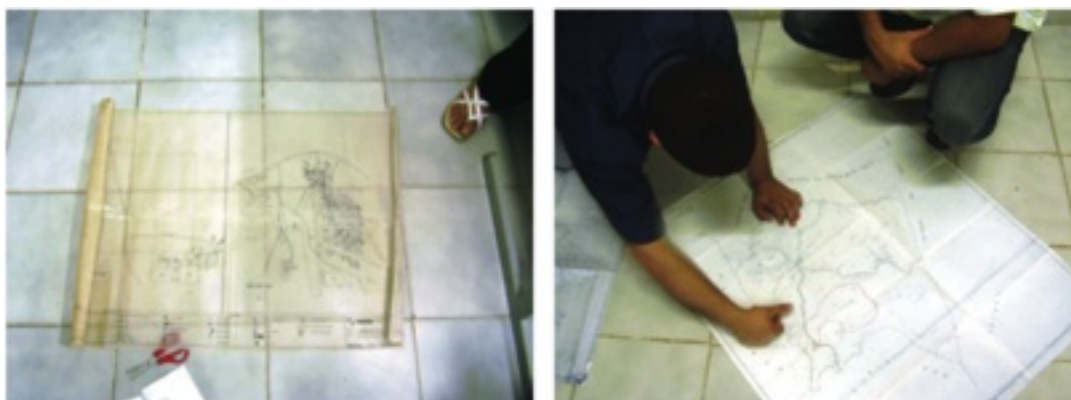
<sup>97</sup> A definição de *avanço* diz respeito ao “efeito de ir além, de ultrapassar”, também registrada no Dicionário Aurélio.

<sup>98</sup> Autores citados no Capítulo 3 desta tese.

Primeiro, a deficiência da estrutura administrativa relacionou-se, de forma geral, à capacidade de produção e armazenamento das informações, à necessidade de modernização da Administração Pública, às irregularidades administrativas.

Os municípios apresentaram dificuldades no levantamento de plantas da cidade e mapas do município, tendo, inclusive, obstáculos para reunir as informações, ora dispersas ou confinadas em diferentes secretarias, ora inexistentes, insuficientes, ou desatualizados.

As poucas informações cartográficas relacionadas ao território podem ser exemplificadas nas fotos 22 e 23, em que os mapas existentes foram, no primeiro momento, recuperados com fita adesiva. A necessidade de uma infraestrutura local equipada com computadores, acesso à Internet, arquivos, por exemplo, foi obstáculo para, em curto espaço de tempo, atualizar as informações encontradas.



**Foto 24: Levantamento preliminar de mapas existentes na prefeitura de Cabaceiras (PB)**

**Foto 25: Início da atualização da base cartográfica no Município de Cabaceiras (PB)**

As irregularidades com o Ministério Público, havendo inclusive casos de prefeitos presos ou foragidos, dificultaram a liberação dos recursos públicos para pagamento de salários, combustível para deslocamento e promoveram demissões de integrantes da equipe técnica, para “enxugamento” da máquina. Escassos recursos financeiros, poucos recursos humanos foram empecilhos à programação e à execução de atividades participativas, que estavam sob iniciativa do Poder Público Executivo.

Verificamos que o desenvolvimento específico de atividades de tarefas administrativas destinava-se às demandas imediatas e diárias da administração. Por exemplo, os profissionais especializados na análise físico-territorial destinavam-se às atividades de obras e

infraestrutura, com pouca experiência na área de planejamento territorial e urbano, e os profissionais da área jurídica dedicavam-se à procuradoria, com menor atuação na área de direito urbanístico. Com isso, as atividades de planejamento territorial, sob bases jurídicas, não ocorriam como prática habitual das prefeituras, uma vez que os especialistas estavam direcionados à execução de demandas urgentes.

Para essas limitações internas de ordem técnica – carência de informação cartográfica e tempo reduzido destinado ao planejamento territorial –, os Programas de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Participativos tentavam atenuar, por meio de “capacitações”, o “treinamento”, a “atualização e digitalização dos mapas”, a apresentação de “procedimentos metodológicos” e o “acompanhamento” diário das atividades dos técnicos do município. Na ausência de infraestrutura adequada, tentava-se manter uma sala exclusiva, mesmo que pequena, equipada com telefone, computador, Internet, mesa, cadeiras, publicações específicas, mapas, plantas, impressora, armários, para que contribuísse na produtividade e coesão da equipe do município.

Já para as questões de ordem jurídica e administrativa, como cassação de prefeitos, irregularidades administrativas e o desequilíbrio das finanças municipais, os técnicos de apoio da CNM pouco podiam orientar e impedir que essas questões inviabilizassem o processo de elaboração do plano diretor.

O segundo aspecto, das limitações internas, refere-se às dificuldades motivacionais. Os técnicos do município, por vezes, pareciam demonstrar uma falta de interesse pessoal na atividade proposta pelo Programa de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativos. Depois de entrevistas informais com os técnicos do município e dos registros dos relatórios mensais dos técnicos da CNM, as justificativas correspondiam à “sobrecarga de trabalho” e à “falta de apoio do prefeito”.

A “sobrecarga de trabalho” foi uma das justificativas adotadas pelos técnicos do município. A atuação com integrante do planejamento territorial foi considerada como “um peso a mais”. A prerrogativa de maior eficiência quanto ao tempo de reação do governo frente à diversidade de demandas da sociedade civil, na estrutura administrativa burocrática, parece conduzir ao descontentamento dos próprios técnicos do município, diante das crescentes demandas não atendidas e do acúmulo de atividades profissionais.

A “falta de apoio” às equipes municipais, não possibilitando condições de trabalho e permanecendo ausente das atividades/reuniões do processo, foi interpretada como atitudes de um “prefeito apático” ou “alheio ao processo”. Na visão de alguns técnicos, o prefeito entendia o plano diretor como mais uma imposição da esfera federal, sendo a vontade política

para realização do plano revelada apenas em razão das consequências legais – incorrer em improbidade administrativa – caso não aprovasse o plano diretor no prazo previsto pela lei. Sendo, portanto, o plano diretor considerado pelo gestor público como instrumento a ser concebido com o propósito de tornar a prefeitura apta a receber recursos federais. Como podemos observar nos depoimentos dos técnicos integrantes do Programa:

O que está acontecendo na verdade, com os planos diretores é o seguinte: os prefeitos querem? Querem. Por que sabem que se não tiverem o plano diretor, eles não têm onde buscar dinheiro. Agora [...] Os prefeitos, na verdade, estão sensíveis ao plano diretor? À investir para que agente possa fazer uma divulgação maior e fazer com que as pessoas entendam o que é o plano diretor e venham para discutir? Isso é o que está faltando nos municípios, a verdade é essa. Os prefeitos, na verdade, eles apóiam, mas eles não estão dando o suficiente. Não têm um trabalho de divulgação suficiente, para que a população e as lideranças possam trazer as pessoas para discutir o Plano diretor [grifo nosso] Secretário de Administração, município cearense, depoimento no III Encontro Regional de Técnicos Municipais para Elaboração de Planos Diretores Participativo do Estado do Ceará (PDP/CE), 28/10/2007.

Ou, ainda, a percepção do técnico municipal era de que o prefeito considerava o plano diretor mais uma lei, sem considerar relevante a atividade de planejamento urbano e territorial. O depoimento do técnico de apoio da CNM ilustra o ponto de vista também encontrado em outros municípios:

O Prefeito Municipal, que sempre se mostrou alheio e tratou com desdém o plano diretor. O Plano Diretor, este possui tantos vícios, que seria impossível uma continuação dos trabalhos. Relatou o Coordenador Local que a culpa é do Prefeito, que sempre tratou o PDP com desdém, alegando ser mais uma leizinha qualquer. Prometeu a Procuradora Municipal tomar as providências cabíveis para tentar por os trabalhos de volta nos trilhos. Até a presente data, não faz contato [grifo nosso]. Robson, técnico de apoio da CNM, relatório de atividades, 2007.

Quando questionados sobre o motivo da ausência, nas reuniões comunitárias e técnicas, o entendimento dos técnicos dos municípios – coordenadores do processo – era que, na visão dos demais secretários e funcionários da prefeitura, a elaboração do plano diretor seria um desperdício de recursos, perda de tempo, sem retorno efetivo, seja de ordem administrativa ou política. Enfatizava, sobretudo, qual seria o principal objetivo da prefeitura: “reeleger o prefeito, ou seu partidário, nas próximas eleições”. Segue um depoimento para ilustrar esse ponto de vista:

Talvez o trabalho não saiu (sic) melhor – eu lamento dizer, porque eu sou muito verdadeiro, doa a quem doer – mas a gente nota que depois dessas duas primeiras etapas, o secretariado – não de modo geral – não acredita no trabalho. E eu lamento muito que hoje não estivessem presentes aqui todos os secretários, porque ainda existe secretário que diz que isso é besteira. Teve secretário que disse: “o prefeito está jogando dinheiro fora”, “isso não tem futuro não”, “isso não dá voto”, “isso não vai levar a lugar nenhum”. Então, você trabalhar dentro de um contexto desse é difícil, é difícil. [...] Quando se está dentro de um trabalho e não se vê dinheiro de imediato, não se acredita. Técnico de município paraibano,<sup>99</sup> depoimento na Reunião dos Secretários realizada no dia 25/3/2007.

A constatação, de que funcionários têm como finalidade reeleger o gestor público, parece contrapor o preceito weberiano de que o desempenho dos cargos deveria seguir regras gerais e funcionais, em torno de um propósito objetivo, não possuindo como finalidade agir sob a ordem pessoal. E, naqueles casos em que parece não ocorrer finalidade direta para “garantir votos”, parece existir uma “escolha pessoal” em participar ou não do processo. Assim, observado no depoimento a seguir:

Montar um plano diretor dá trabalho, muita reunião. É chato, reunião demais e têm gente que não quer participar por causa disso, não é por questão de voto não. Isso porque, toma tempo. Por outro lado, na última audiência, participaram dois secretários que nunca haviam participado de nenhuma reunião, pois nessa reunião deram opinião, as opiniões foram aceitas. Então, quando eles querem participar, participam. Quando querem fazem! Técnico da prefeitura, Município de Alagoa Nova (PB), depoimento na Reunião dos Secretários realizada no dia 25/3/2007.

O terceiro aspecto das limitações internas refere-se aos *conflitos interpessoais*, entendidos neste estudo como situações de interação social de confronto, desacordo e frustração (LEME, 2004, p. 367). Os atritos entre sujeitos são comuns no cotidiano das instituições e podem ser salutares para atingir consensos e metas, considerando diferentes interesses, mas, neste estudo, foram registrados conflitos interpessoais que prejudicaram, ou mesmo impediram, o andamento das atividades do processo de elaboração dos planos diretores.

Os níveis de autoridades característicos de uma estrutura hierárquica seria, na concepção weberiana, uma forma de regular a organização com precisão. Contudo, uma das situações de conflitos, registradas durante o processo de elaboração dos planos diretores, diz respeito à prática concentradora do coordenador da equipe e dos técnicos dos municípios, em

---

<sup>99</sup> Serão utilizados nomes fictícios para preservar a identidade dos técnicos dos municípios. E serão omitidos os nomes dos municípios, utilizados para ilustrar esta tese.

que o coordenador realizava atividades de acordo com seu entendimento pessoal, sem consulta aos demais membros da equipe. A competição por uma posição hierárquica parecia despertar também ciúmes, disputa por reconhecimento pessoal.

Esses fatos contribuíam para o distanciamento dos técnicos dos municípios do processo, dificultaram o envolvimento dos demais, nas atividades do planejamento, ou foram motivos de dissolução de equipes. Essa questão é visível neste depoimento:

Para formar a coordenação, no primeiro momento, a gente notou que teve (sic) colegas nossos, aqui dentro, que ficou (sic) enciumado porque o prefeito escolheu *Adriano*,<sup>100</sup> o prefeito escolheu *Fernanda*, o prefeito escolheu *Antônia*, o prefeito escolheu *Pedro*. Ai eu acho que com base nesse ciúme essa pessoa disse: “eu não vou fazer nada”. Como se a participação dele não fosse tão relevante, ou até mais relevante. A gente tem comentado isso, porque ficamos praticamente nós cinco, e mais quatro ou cinco pessoas, para fazer a leitura da realidade do município.  
Técnico físico-territorial de município paraibano, depoimento na Reunião dos Secretários realizada no dia, 25/3/2007.

Alguns comportamentos agressivos permaneceram recorrentes, mas raramente presenciados pelos técnicos da CNM. No entanto, esses atritos foram relatados ou registrados pelos técnicos municipais, como exemplo, a carta (na íntegra, anexa) que denuncia agressões (depreciações, queixas, desmoralizações, ataques pessoais) entre funcionários. Como se verifica no trecho abaixo:

[...] As reuniões semanais, por exemplo, momento oportuno ao planejamento e avaliação, [...] além de carecerem de pauta e de organização, na maioria das vezes foram transformadas em campos de disputa, verdadeiras arenas onde conflitos pessoais se elevaram acima dos interesses coletivos, de modo a constituir espaços de depreciações e queixas, muito mais do que de troca ou cooperação. [...] a necessidade de se elevar acima de questões e conflitos de cunho pessoal é fundamental para o sucesso do projeto. Entretanto, o que pode ser observado na condução do Plano Diretor até esse momento, exprime o contrário dessa idéia. Carta ao coordenador do processo de elaboração de plano diretor de município paraibano, 1997.

Essa carta, redigida por seis representantes das secretarias municipais, foi destinada ao coordenador da equipe municipal, relatando os conflitos entre integrantes das diversas secretarias e denunciando-o como principal desarticulador e instigador de conflitos.

---

<sup>100</sup> Nomes fictícios.

A reunião do último dia 19 de outubro, a exemplo de tantas outras, em quase que absoluto, serviu a fins que em nada contribuíram para o Plano Diretor propriamente dito, a não ser, obviamente, que o plano fosse outro: o de depreciar e desmoralizar aqueles que por razões maiores não puderam se fazer presentes. Os ataques levianos, os comentários e a falta de sensibilidade e profissionalismo de alguns acabaram por converter a reunião numa rinha, transformando o que seria planejamento e avaliação numa cena deprimente e que nada soma ao desenvolvimento de (*nome do município*), antes pelo contrário, tende a dificultar as relações institucionais externas, na medida em que afeta negativamente a imagem do município e desarticula as ações entre diversos segmentos da administração municipal. Enfim, nos parece oportuno e urgente uma profunda reflexão sobre os rumos do Plano Diretor de (*nome do município*), visto que se trata de um projeto ainda em vias de construção. A falta de profissionalismo, a inabilidade nas relações sociais (autoritarismo, intransigência, arrogância) e a carência de valores éticos até então evidenciados em alguns que se dizem engajados com o Plano pode facilmente colocar a perder um projeto de tamanha importância para o futuro do município. Carta ao coordenador do processo de elaboração de plano diretor de município paraibano, 1997.

Diferentes tentativas de solucionar os problemas foram testadas, como: mudança de coordenador ou de integrantes da equipe técnica e visitas quinzenais de equipe da CNM para mediação nas reuniões com técnicos dos municípios, com a presença do prefeito. E algumas metas foram estabelecidas para atenuar os conflitos interpessoais: **i)** incentivo ao compartilhamento de informações, objetivos e metas a serem atingidos; **ii)** orientação para que as ideias dos demais técnicos fossem avaliadas, independentemente das relações pessoais, durante as tomadas de decisões; e **iii)** conscientização de que o processo deve ser suprapartidária, visando não a um plano de governo, mas a um planejamento territorial além da gestão atual.

As reuniões, com a presença dos técnicos e do gestor, tinham uma sequência de atividades planejadas com o objetivo de integrar as secretarias. Primeiro, os mediadores explanavam sobre a importância de se conceber as diretrizes de desenvolvimento de forma integrada. No segundo momento, cada secretaria concebia, debatia e espacializava as propostas correspondentes à sua área, tendo como subsídio as demandas e as propostas registradas nas reuniões comunitárias e nas audiências públicas. E, por fim, no terceiro momento, as propostas de cada secretaria eram apresentadas aos demais técnicos, de forma que, ao final, elas se complementassem.



(26)



(27)



(28)



(29)



(30)



(31)

**Foto 26: Sensibilização dos secretários realizada pelo prefeito e técnicos da CNM. Data: 19 de julho de 2007**

**Foto 27: Técnicos da Secretaria de Saúde para discussão das problemáticas e alternativas. Data: 19 de julho de 2007**

**Foto 28: Técnicos da Secretaria de Ação Social para discussão das problemáticas e alternativas. Data: 19 de julho de 2007**

**Foto 29: Técnicos da Secretaria de Ação Rural para mapeamento dos principais aspectos da área rural. Data: 19 de julho de 2007**

**Foto 30: Técnicos da Secretaria de Saúde apresentando, por meio de mapas, as principais diretrizes de planejamento para sua área. Data: 19 de julho de 2007**

**Foto 31: Técnicos da Secretaria de Ação Social apresentando, por meio de mapas as principais diretrizes de planejamento para sua área. Data: 19 de julho de 2007**



Essas reuniões, portanto, tiveram como pauta sistematizar, compartilhar, interligar as informações coletadas nas reuniões comunitárias. Um esforço que exigia uma mediação, ora realizada por técnicos da CNM, ora próprio prefeito. No entanto, os problemas de ordem subjetiva e intersubjetiva continuavam e pareciam de difícil solução.

No que se refere às *limitações externas* para promover interação entre técnicos e lideranças da sociedade civil, verificamos os obstáculos em relação às diferentes premissas negativas que antecipavam os espaços de debates: **i)** por parte dos técnicos dos municípios com relação às lideranças; **ii)** por parte das lideranças com relação aos técnicos; e **iii)** por parte das lideranças com as próprias lideranças.

Predominava a visão, que os técnicos têm de si mesmo, de que eles desenvolvem atividades técnicas, com um número elevado de informações, muitas vezes, de difícil compreensão. E, portanto, a visão do técnico, com relação às lideranças, é a de que deveria transformar a linguagem técnica em uma linguagem acessível, acreditando-se que este seria um dos principais meios de incorporar a participação, contribuindo para o entendimento do significado de um plano diretor e para a corresponsabilização da comunidade pelas concepções de planejamento. Como pode ser percebido no discurso abaixo:

[...] Deve-se ter um trabalho informativo, uma linguagem de fácil acesso à comunidade, não é só passar o carro de som, é circular um programa de rádio, mostrando o porquê do plano diretor participativo, as conseqüências da comunidade não participar. Um trabalho informativo de fácil acesso, que qualquer pessoa que leia, desde o maior intelectual a àquele que não tem uma formação escolar, mas tem conhecimento, vai entender a necessidade da participação nesse plano diretor. Se eles não se sentirem úteis e responsáveis pela organização da cidade, pelo crescimento da cidade, pela visão de futuro da cidade, não se têm participação. Márcio, técnico físico-territorial, Município de Assaré (CE), depoimento no III Encontro Regional de Técnicos Municipais para Elaboração de Planos Diretores Participativo do Estado do Ceará (PDP/CE), 28/10/2007. Márcio, técnico físico-territorial, Município de Assaré (CE), depoimento no III Encontro Regional de Técnicos Municipais para Elaboração de Planos Diretores Participativo do Estado do Ceará (PDP/CE), 28/10/2007.

Os técnicos dos municípios ressaltavam em suas apresentações a importância da participação nas decisões de planejamento territorial e na fiscalização das diretrizes, pactuadas e definidas no plano diretor. O discurso, que se centrava no argumento de que o relato das demandas por parte da população estaria inserido em lei municipal, pode ser exemplificado no extrato abaixo: O plano diretor significa a elaboração de um projeto de lei que irá beneficiar as comunidades de todo o Município de Riachão das Neves. Ele só terá essência, só terá eficácia, se houver a participação popular. Se os senhores não estiverem presentes não adianta nada falar em elaborar um projeto de lei, que irá se transformar em uma lei que também irá gerir os destinos do povo de Riachão por um período de dez anos. Todos

os municípios acima de 20 mil habitantes serão obrigados a elaborarem o seu plano diretor. A essência do plano diretor quer dizer a comunidade dizer o que precisa na sua região para seu desenvolvimento. Francisco das Chagas Eufrásio, técnico municipal. Palestra de abertura da Reunião Comunitária do Distrito de Paripará, Município de Riachão das Neves, (BA).

Alguns gestores públicos consideravam relevante convencer a população quanto aos resultados efetivos de sua participação, garantindo o acompanhamento das ações após a fase de aprovação do plano diretor. Como se verifica na intervenção a seguir:

A comunicação tem que ser no sentido de fazer com que as pessoas acreditem que aquilo vai ser efetivamente aplicado, porque se você não convencer, não adianta panfleto, não adianta carro de som, não adianta rádio, não adianta nada. [...] O mais importante é dizer para as pessoas que vai ter aplicação. Como? Fazer propaganda muito grande do Conselho da Cidade. [...] E que esse Conselho não vai ser propositivo, vai ser deliberativo, que determinada obra só vai se realizar se o Conselho aprovar. E é isso que agente tem que passar para a população, fazer com que a população acredite que aquilo efetivamente vai ser aplicado. João Morais, Procurador Jurídico, Município de Limoeiro do Norte (CE), depoimento no III Encontro Regional de Técnicos Municipais para Elaboração de Planos Diretores Participativo do Estado do Ceará (PDP/CE), 28/10/2007.

Assim, o monitoramento realizado pela própria população foi argumento utilizado pelos gestores municipais para convencer que o instrumento de planejamento seria eficiente e, conseqüentemente, as ações pactuadas seriam efetivamente realizadas diante da pressão e do controle social. Como verificamos no exemplo seguinte:

No nosso município nós temos divulgado que vamos encerrar esse processo com uma conferência e na conferência será criado o Conselho da Cidade e que vai ser um instrumento de controle social para acompanhar essa lei. Agora [...] para ela ser executada, ou não, vai depender de nós, nós população, da atuação desse Conselho. E mesmo cada um, individualmente, mesmo sem fazer parte do Conselho, pode acionar o Ministério Público. José Amaro, Secretário de Administração, Município de Forquilha (CE), depoimento no III Encontro Regional de Técnicos Municipais para Elaboração de Planos Diretores Participativo do Estado do Ceará (PDP/CE), 28/10/2007.

Contudo, como já citado, o plano diretor, em algumas administrações públicas, apresentava-se sob descrédito da própria equipe técnica municipal, inclusive, do gestor público. Como, então, incentivar a participação na elaboração de um instrumento em que se possui sérias dúvidas quanto à sua eficácia? E quando a população também não acreditava

nesse instrumento, e, portanto, não respondia “a contento”, com presença ou intervenções, de quem seria a “culpa” dessa ausência?

A baixa participação foi justificada, pelos técnicos dos municípios, sob o argumento da apatia. A população seria apática, diante das atividades e dos debates, como audiências públicas ou conferências, e a dificuldade de envolvimento da população no processo democrático se relacionaria diretamente com o desinteresse desta:

Uma das dificuldades maiores é conseguir o envolvimento da população, a gente sempre teve essa dificuldade, tanto no plano diretor quanto em outras articulações do município, a gente sempre teve essa dificuldade de que a população realmente tenha interesse, porque a gente faz a divulgação, faz os convites, mas vem sempre aquele grupo restrito, então, a gente tem que aproveitar mais aquele grupo que vem realmente se interessando pelo processo, para daí poder se disseminar isso. Márcia, técnica saúde, coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Sertãozinho (PB).

A falta de conscientização da população quanto à sua relevância na elaboração de políticas públicas também foi apontada pelos técnicos dos municípios como um dos motivos pelo número reduzido de presentes nas reuniões comunitárias, ou pela baixa quantidade de intervenções dos participantes. Inclusive, associando esses fatos à baixa-estima dos cidadãos. Como observado no depoimento a seguir:

A população não participa porque é falta de conscientização mesmo, falta de se conscientizar de que ele é importante no processo, de que é importante como pessoa, para poder usufruir melhor dos benefícios a que ele tem direito. Márcia, técnica saúde, coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Sertãozinho (PB).

Uma participação considerada, ainda, limitada e insuficiente para colaborar nas tomadas de decisões de políticas públicas. Embora, essa premissa tenha sido modificada, em algumas situações, após reuniões comunitárias. Como pode ser observado no relato abaixo:

As reuniões comunitárias eram momentos muito prazerosos, as comunidades buscavam informações, davam idéias. As famílias em si, os moradores têm uma noção totalmente diferente, e a gente acha que eles não tem um pensamento tão formado. Cristiana Floriano, técnica municipal, coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Sertãozinho (PB).

Do ponto de vista oposto, ou seja, da visão das lideranças comunitárias em relação aos técnicos municipais, um entendimento foi reincidente: a tomada de decisões ocorre de cima para baixo, independente de se ter passado (ou não) por um processo participativo. Isso pode ser verificado na intervenção abaixo:

[...] não adianta reclamar não, se o governo determinar de cima para baixo, nós temos que aceitar, baixar cabeça e começar a rezar, para que a lei vá. Essa participação da gente aqui no município não é a primeira vez não. A gente já tem se reunido. A gente já tem discutido, 2006, 2007, 2008. Agora, recentemente, o governo federal determinou uma lei que nenhuma embarcação – isso sem consultar nada, sem consultar quarenta e oito municípios que tinham seus barcos de pesca, ele não consultou nada, chegou e determinou – embarcação abaixo de quatro metros, está dispensado, não pode mais pescar. E aí? Oito mil famílias estão sem ter de quê viver. A lei foi cumprida sim. Está aí, todo mundo no mar, e as oito mil famílias chorando sem saber o quê fazer. Esse país não tem democracia!  
Mané de Zefa, presidente da associação de pescadores. Depoimento realizado durante a I Oficina Municipal para Elaboração do Plano Diretor Participativo de Aracati, 12/5/2007.

A proibição que o pescador se refere está descrita na Instrução Normativa nº 138 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), de dezembro de 2006, e refere-se às medidas adotadas para garantir a sustentabilidade da lagosta, podendo, seus infratores, sofrer sanções previstas na Lei nº 9.605, de fevereiro de 1998, e no Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999.

Art. 8º Permitir, a partir de 1º de janeiro de 2007, na pesca de lagostas das espécies *P.argus* (lagosta vermelha) e *P.laevicauda* (lagosta cabo verde), a operação somente de embarcações cujo comprimento total seja superior a 4 m (quatro metros), respeitada a legislação específica.

Essa decisão foi tomada pelo governo federal diante da inadimplência de pescadores referente ao pagamento das taxas de seguro de seus barcos abaixo de 4m. O governo federal decidiu impedir a pesca da lagosta para esses pescadores e, em troca, subsidiar a pesca de peixes. Subsídio esse não efetuado na época da reunião comunitária, deixando as colônias de pescadores com poucas opções de sobrevivência.

E é relevante ressaltar, também, a visão das lideranças comunitárias em relação às demais lideranças. O entendimento de que o individualismo se sobrepõe ao sentido de coletivo, de comunidade mobilizada e unida, pode ser verificado nessa intervenção:

Então, nós, a sociedade, devemos tomar as providências, e se fazer algo. Como é fazer algo? É um sozinho? Não. É a comunidade. É todo mundo se levantar e dizer: “está na hora de fazermos alguma coisa”. [...] Todo mundo tem que falar, todo o mundo tem que colocar, todo mundo tem que cobrar e esquecer aquele tempo que não dá em nada. Nós temos que ter consciência que nós temos que fazer frente. Márcio, intervenção realizada na reunião comunitária no Distrito de São José do Rio Grande, Município de Riachão das Neves (BA), 16/3/2007.

A visão de apatia da população é um entendimento tanto dos técnicos quanto da própria comunidade. Como se observa na intervenção abaixo:

Eu vejo os jovens do São José, é o único lugar desse município que tem um pessoal que sabe fazer teatro, mas não temos incentivos, não temos nada. É lógico, nós não estamos cobrando. [...] A gente quer fazer algo para que esse município se desenvolva. E só vai acontecer algo para que ele se desenvolva, quando a gente começar a questionar.

Cid James Lopes, intervenção realizada na reunião comunitária no Distrito de São José do Rio Grande, Município de Riachão das Neves (BA), 16/3/2007.

Com essas informações e depoimentos foi possível formular um quadro-síntese (ver quadro IX) com o registro das premissas (verdadeiras ou não) a respeito do Outro, de desconfiança e o descrédito no Outro, na relação técnico *versus* técnico, ou técnico *versus* lideranças, ou liderança *versus* técnico, ou ainda liderança *versus* liderança.

**Quadro 9: Premissas (verdadeiras ou não): Senso Comum e componente simbólica**

	<b>Técnicos municipais</b>	<b>Lideranças comunitárias/população</b>
<b>Técnicos municipais</b>	<p>“O prefeito/técnico considera o plano diretor mais uma ‘leizinha”. Secretário Municipal de Obras e InfraEstrutura.</p> <p>“O prefeito está elaborando a lei porque, se não tiver o plano diretor, ele não têm onde buscar dinheiro”. Procurador do Município.</p> <p>“O prefeito está jogando dinheiro fora”; “isso não tem futuro não”; “isso não dá voto”; “isso não vai levar a lugar nenhum”. Secretário de Administração.</p> <p>“Os demais técnicos não fazem nada, eles ficaram enciumados por não terem sido escolhidos para coordenação do processo”. Coordenador técnico do plano diretor.</p> <p>“Os demais técnicos não fazem nada, porque plano diretor dá trabalho, muita reunião. É chato reunião demais”. Secretário de Obras e Infraestrutura.</p>	<p>“Os moradores não têm o pensamento tão formado”. Secretária de Administração.</p> <p>“O povo não tem interesse em participar”. Secretário de Planejamento.</p> <p>“O povo não participa porque é falta de conscientização mesmo, falta de se conscientizar que ele é importante no processo”. Secretária de Saúde.</p>
<b>Lideranças comunitárias</b>	<p>“Se o governo determinar de cima para baixo, nós temos que aceitar, baixar cabeça e começar a rezar, para que a lei vá”. Pescador.</p> <p>“Nós participamos de muitas reuniões que não dão em nada”. Presidente de Associação Comunitária Rural.</p>	<p>“Nós temos que esquecer aquele tempo em que ‘não dá em nada’”. Liderança comunitária.</p> <p>“Nós não estamos cobrando”. Presidente de Associação Comunitária Urbana.</p> <p>“Enquanto nós não nos unirmos e falarmos que está errado, vai continuar.[...] se não está bom e o povo está de braços cruzados, então quem está ‘lá em cima’ não está nem se lixando para quem está aí”. Presidente de Associação Comunitária Urbana.</p>

Fonte: entrevistas e depoimentos dos técnicos municipais e lideranças comunitárias, dos vídeos realizados no período entre 2005 a 2008, dos municípios integrantes dos programas.

Esse quadro permite compreender que as premissas negativas, anterior ao diálogo e ao possível consenso, foi um obstáculo à interação entre técnicos dos municípios e lideranças.

## CONCLUSÕES

Os resultados de nosso estudo sobre a relação entre planejamento urbano e participação da população, especificamente, no que se refere ao processo de elaboração de planos diretores participativos, conduziu-nos às seguintes conclusões.

Primeiro, as metodologias definidas antes de se entender a realidade e as limitações locais podem levar as atividades participativas ao fracasso. Por meio da nossa experiência vivencial, foi possível verificar que, entre os técnicos dos municípios, as desavenças, os ataques pessoais, a desmoralização, a humilhação – que não foram descritas em atas ou em fotos – constituíram entraves à execução de procedimentos metodológicos predefinidos. Acreditamos que as relações sociais locais deveriam ter sido consideradas antes de se elaborar uma metodologia participativa, possibilitando prever os possíveis conflitos ou potencializar os laços sociais existentes.

As reuniões comunitárias, ou entre secretarias, cumpriam o cronograma; todavia, os problemas importantes que impediam a interação não foram resolvidos nesses momentos. Com isso, as ações aparentemente participativas, em razão do registro do número de pessoas presentes nos espaços de debate, muitas vezes, não apresentavam um diálogo, de fato, entre os participantes. Em nosso ponto de vista, foi insuficiente considerar um processo como participativo apenas pelo registro da quantidade de reuniões, de segmentos sociais, ou, o total de intervenções realizadas pelos participantes.

Por isso, cada vez mais, o sujeito (profissional/palestrante/técnico/capacitador) não deve apenas expor conteúdos ou repassar metodologias preconcebidas, mas parece ser necessário um momento anterior de empatia, de se colocar no lugar do Outro, para com isso entender os conflitos e buscar alternativas.

Segundo, por parte dos técnicos em relação às lideranças, o entendimento da necessidade de tornar a linguagem acessível para compreensão da população ficou prejudicado por premissas negativas entre participantes, que dificultaram o diálogo, antes mesmo do início das reuniões comunitárias ou audiências públicas.

Percebemos a existência de uma diferença entre disponibilizar uma informação para a população de modo acessível, para compreensão e legitimação, e o ato de construir conhecimento a partir da participação da sociedade civil.

Construir conhecimento implica interação efetiva e empática. Colocar-se no lugar do outro para entender qual a visão do outro frente à leitura da realidade local ou às diretrizes de desenvolvimento do territorial. O que não quer dizer anular-se como sujeito dotado de opinião, mas ser capaz de ir além do próprio entendimento para compreender a complexidade da situação em análise sob o ponto de vista do outro.

Portanto, as reuniões comunitárias exigiram dos profissionais uma postura e a percepção de que as pessoas não estavam presentes apenas para receber informação ou entender decisões já tomadas pelos técnicos, outrossim para contribuir nas soluções, que deveriam ser construídas coletivamente.

Outra premissa negativa foi a visão inicial dos técnicos, ao considerar a população apática e alheia às atividades participativas. Partia-se do princípio que as pessoas não tinham interesse em participar do debate sobre o rumo de seu município. Contudo, a experiência de acompanhamento desses processos revelou a surpresa dos técnicos diante das ideias formadas, as informações e as propostas existentes, e consistentes, advindas da população.

Essa aparente apatia talvez possa ser explicada sob a ótica de que as pessoas eram convidadas para registrar suas reivindicações, mas suas demandas frequentemente eram ajustadas às formas de gestão do governo, que, por vezes, não resolviam suas necessidades.

Portanto, no nosso entendimento, a descrença justifica melhor a ausência ou o silêncio da população nos eventos. Pois, do ponto de vista das lideranças, as formas de interação e de condução para resolução dos problemas são definidas apenas pelos governos “de cima para baixo”.

Portanto, é inconcebível imaginar que se deve continuar a reunir as pessoas para que elas participem, que se deve abrir espaços de discussão, realizar inúmeras reuniões, repetidamente, quando, mais tarde, o que a população deliberou acaba por se ajustar ao tipo de instrumento definido “de cima para baixo”. Parece oportuno fazer o contrário, os instrumentos devem ser adaptados às questões locais, inclusive modificando-os totalmente, caso necessário.

Nossa preocupação é que, no caso dos Planos Diretores, essa premissa negativa, em vários casos, possam vir a ser reforçadas na etapa de implementação, pois as reivindicações registradas nas áreas rurais, por exemplo, mesmo que incorporadas nas diretrizes e ações dos



planos, podem ser de difícil execução, reforçando, com isso, o descrédito diante das formas de encaminhamentos das necessidades da população, pelo Poder Público.

Diversos artigos dos planos diretores registraram propostas urbanas e rurais reivindicadas pela população. As diretrizes e ações rurais foram definidas em diferentes áreas como habitação, infraestrutura (construção de cisternas, de barragens, barreiros, poços artesianos, desalinizadores de água) e fomento às atividades solidárias, tanto referentes à agricultura familiar quanto à produção artesanal.

Constatamos que, nos pequenos municípios estudados, durante o processo de planejamento participativo para elaboração de planos diretores, foram registradas demandas sociais predominantemente rurais. Contudo, o plano diretor tem limitações para sua aplicação na área rural.

Independente das divergências quanto às formas de gestão da zona rural, parece possível aferir que para registrar em lei o resultado do processo participativo – realizado durante dez meses com o intuito de estabelecer as diretrizes de desenvolvimento desses municípios de pequeno porte – é necessário enfrentar o debate sobre os diferentes entendimentos jurídicos e sobre os instrumentos que podem contribuir para essas diretrizes de desenvolvimento, concebidas a partir das prioridades da população total, urbana e rural.

O Estatuto da Cidade possui instrumentos construídos para resolver, sobretudo, questões urbanas das grandes cidades. Precisamos refletir sobre quais instrumentos urbanísticos e jurídicos podem contribuir de fato para implementação de propostas, advindas de demandas urbanas, e também rurais, nos pequenos municípios.

O conhecimento frente ao resultado do processo participativo pode contribuir para maior entendimento das demandas prioritárias para subsidiar a elaboração e a implementação de políticas públicas eficazes, de modo que se avance em direção não apenas à participação da população nos espaços de debate, exigido pelo Estatuto da Cidade, mas que se concebam, sobretudo, mecanismos e instrumentos que possam atender às demandas advindas desses espaços, sob pena de o processo “cair” em descrédito.

Foi desestimulante para os técnicos convidar a população rural para participar de um espaço público de planejamento territorial, no qual eles encontrariam sérias limitações para implementação de suas reivindicações. E isso implica consequências negativas do ponto de vista de novos processos participativos que venham a acontecer no município.

Com isso, consideramos que seja necessário dirimir as premissas negativas, antes de se iniciar as reuniões, de modo que estas realmente sejam utilizadas para interação entre participantes dispostos a contribuir para o diálogo.

Essa atitude não significa negar a existência de conflitos ou atitudes preconceituosas de antipatia entre as pessoas. Defendemos que o respeito e a disposição em compreender as questões colocadas pelo outro, mesmo que opostos, devam ser considerados prioritários em qualquer ambiente em que se pretenda construir soluções coletivas e um caminho que atenda às expectativas dos participantes.

Terceiro, nos municípios onde existiram esses conflitos entre técnicos ou sociedade civil, percebemos a relevância do mediador na condução dos processos intersubjetivos – por vezes, silenciosos – ou seja, eles são de extrema importância para efetiva incorporação da população nas atividades de planejamento. Os mediadores não apenas coletam demandas, mas, sobretudo, promovem a negociação, identificando e transformando as premissas negativas sobre o Outro. Pois, por vezes, o Outro – seja o técnico ou a liderança – foi considerado nos espaços de debate como “inimigo”.

O papel dos mediadores foi realizado pelo técnico do município, dentro e fora da prefeitura. De forma geral, eram técnicos que conseguiam sensibilizar os demais funcionários da Administração Pública e eram capazes de promover o diálogo entre eles. Assim como, também conduziam as reuniões comunitárias com a paciência de explicar os objetivos, os temas e os procedimentos aos participantes e, ao mesmo tempo, de escutá-los.

O que nos leva a pensar na valorização desses técnicos como sujeitos que possuem um papel fundamental, uma vez que estes podem ser capazes de “transitar” entre dois “mundos”: governo e sociedade civil.

Quarto, para que a experiência de elaboração de planos diretores conduza a um propósito emancipatório, é necessário um esforço ainda maior por parte dos técnicos em disponibilizar seu conhecimento para que os projetos de lei reflitam uma adaptação ao contexto local.

Essa disponibilização do conhecimento por parte do planejador é possível, como constatamos na experiência da aplicação da Zona Especial de Interesse Social em Recife, em que técnicos utilizaram e investiram seus conhecimentos técnicos em prol da inclusão social

no processo de gestão democrática da cidade para garantir o direito à terra urbana por parte da população de baixa renda.

A partir dos conhecimentos técnicos sobre zoneamento, os planejadores conceberam a Zeis como um instrumento que delimita áreas destinadas à população de baixa renda, com parâmetros e gabaritos específicos de construção que devem atender às necessidades dessa parcela da população excluída do mercado de terras.

Concluindo, acreditamos que podem surgir novas pesquisas que considerem a necessidade de busca de senso macrossistêmico empático. Colocar em discussão as regras de como tratar a nova “base de dados” incorporada dos espaços de debate.

O que significa uma capacidade da gestão pública de aprender com o resultado do diálogo, com a população, a ponto de mudar, caso necessário, seus programas pré-codificados. Questões que nos levam a refletir que não apenas a população deve se adequar às determinações do governo, mas também o governo deve estar preparado para se adequar para resolver as demandas da população. No âmbito do planejamento urbano, isso implica que os instrumentos de planejamento não devem ser apenas aqueles concebidos pelo governo, pois este também precisa estar aberto às mudanças necessárias à eficácia e à eficiência de seus instrumentos concebidos.

Nesta tese, verificamos que, no caso dos planos diretores, para considerar o território rural na elaboração de um instrumento da política urbana é relevante repensar esses instrumentos, do ponto de vista técnico e jurídico, para que eles possam ser mecanismos que contribuam para atender às especificidades de pequenos municípios.

Novas pesquisas que considerem também a necessidade de busca de senso intersubjetivo. No diálogo, entre técnicos, ou entre técnicos e lideranças comunitárias, ambos os grupos devem ser capazes de sair da respectiva autorreferencialidade, se colocar no lugar do outro, podendo gerar colaboração interna à Administração Pública, assim como visões compartilhadas com a sociedade civil.

E outros estudos que enfoquem a necessidade de busca de ação intencional do sujeito para disponibilizar conhecimento para emancipar. Vimos que a metodologia participativa nem “sempre” servirá, apenas com a execução de suas atividades e etapas, de indicador para medir a incorporação da participação da população no planejamento. As atividades participativas devem seguir os procedimentos metodológicos, mas, sobretudo, seus resultados devem

incorporar as reivindicações da esfera pública. Para tanto, o planejador precisa disponibilizar seu conhecimento para tentar garantir direitos, ou seja, necessita ser capaz de ação intencional, destinando seu conhecimento em prol da emancipação e promovendo interação para que, dos espaços de diálogo, possam surgir planos não apenas legitimados para regular, mas, sobretudo, para emancipar. Portanto, o conhecimento do profissional deve ser aplicado, objetivando eficácia e eficiência, direcionado ao reconhecimento do sujeito e da participação: um conhecimento prudente e empático.

Resumidamente, podemos destacar que a compreensão das relações sociais assim como o uso do conhecimento técnico focado na emancipação são as principais questões identificadas nesta tese, dentro da complexidade labiríntica do tema participação e planejamento urbano.

Para nós, as relações sociais e o uso do conhecimento técnico focado na emancipação são fatores importantes para possibilitar a saída desse labirinto.

Na Mitologia Grega, dois mitos referem-se à saída do labirinto. Um, refere-se a Teseu e Aridne e, outro, a Dédalus e Ícarus.

Teseu, guerreiro cretense, tinha desejo de entrar no labirinto e matar o minotauro, uma vez que, periodicamente, cretenses eram levados ao labirinto para sacrifício, sob ordem do Rei Minos. Ariadne, apaixonada por Teseu, e conhecedora de uma saída do labirinto – adquirida em razão de sua proximidade com Dédalus, o construtor do labirinto – faz um acordo com ele. Teseu promete casar-se com Ariadne, filha do Rei Milos, em troca da solução para saída do labirinto. No mito de Ariadne-Teseu, o conhecimento advindo das relações sociais entre Ariadne e Dédalus torna possível, a partir de uma interação, a ação.

Ícarus e Dédalus foram aprisionados no labirinto pelo Rei Minos. Para sair do labirinto, Dédalus, com ajuda de Ícarus, constrói asas com a cera dos seus ouvidos e penas de pássaros dispersas no labirinto. No mito de Ícarus e Dédalus, a saída do labirinto é construída de forma técnica, a partir dos conhecimentos específicos deste. Viabilidade técnica e interação, entre pai e filho.

Em ambos os mitos, ninguém sai do labirinto sozinho.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Juliene Tenório. *PREZEIS: Instrumento de Luta e Resistência do Movimento Popular*. In: X ENPESS, 2006, Recife. X ENPESS: Crise Contemporânea, Emacipação Política, Emancipação Humana, 2006.

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). *Regularização Fundiária sustentável*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ARANTES, O. B. F.; ARANTES, P. E. *Um ponto cego no projeto moderno de Jurgen Habermas*. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 62.

ARAÚJO, Lindemberg Medeiros de. Teoria do conhecimento em Maturana e Varela: movimento, realidade e autopoiese. In: Brennand, E. G. G;Galvão, M. N. (Org.). *Múltiplos Saberes e Educação*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.

ARDIGÓ, Achille. *Per una sociologia oltre il post-modern*. Roma-Bari: Editori Laterza, 1988.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls. Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*, n. 50, p. 25-46, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorde Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BARONE, Ana Cláudia Castilho. *Team 10: arquitetura como crítica*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Dissertação (Mestrado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília – FAU/UnB. Brasília, 2004.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Persona, 1977.

BENTLEY, Tom. *Everyday Democracy: why we get the politicians we deserve*. Citizen participation, the legitimacy of our political institutions will continue to decline. Demos, 2005. Disponível em: <<http://www.demos.co.uk>>.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na Reforma do Estado*. Baurer/SP: Manole, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania Ativa*. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRUGUÉ, Joaquim; GALLEGO, Raquel. ¿Una administración pública democrática? In: FONT, Joan (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editora Ariel, 2001.

CHÂTELET, François ; DUHAMEL, Olivier ; PISIER-KOUCHNER, Évelyne. *História das Idéias Políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COMTE, Augusto. *Discurso preliminar sobre o espírito positivo*. Tradução: Renato Barboza Rodrigues Pereira. Edição eletrônica: Ed Ridendo Castigat Mores, 2002. Disponível em: <[http://cultvox.locaweb.com.br/livros\\_gratis/espírito\\_positivo\\_comte.pdf](http://cultvox.locaweb.com.br/livros_gratis/espírito_positivo_comte.pdf)>. Acesso em: jul. de 2010.

DE LA MORA, Luis. DE LA MORA, Cecília de Carvalho. *A universalização da Gestão Democrática. Orçamento Participativo x Prioridades de Política Urbana para as Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis: O caso do Recife*. In: I ENCONTRO NACIONAL COMPEDI ANPUR. ESTATUTO DA CIDADE: Os desafios urbanos do Século XXI. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Angra dos Reis, 28 a 30 de nov. de 2003.

DE LA MORA, Luis. VILAÇA, Ana Paula Oliveira. Habitabilidade e lutas pela moradia. X Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído (Entac), 2004.

DANTAS, Maria Grasiela de Almeida. *Planejamento Urbano e zoning: flexibilidade do modelo de zoning para a competitividade das cidades*. João Pessoa: Editora UFPB, 2003.

DEL RIO, Vicente. *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento: São Paulo (1947-1972)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Fapesp), 2005.

FERNANDES, Edésio. *O mito da Zona Rural*. 2003. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/salas/boletimel758a.asp>>. Acesso em: jul. 2010.

FORESTER, John. *Planning in the face of power*. University of California Press, 1995.

\_\_\_\_\_. *Dealing with differences: dramas of mediating public disputes*. Oxford: University Press, 2009.

FRAMPTON, Kenneth. *História crítica da arquitetura moderna*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREIRE, Gilberto. *Oh de casa! Em torno da casa brasileira e de sua projeção sobre um tipo nacional de homem*. Série Estudos e Pesquisas, 13. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1979.

GOODMAN, Robert. *Después de los urbanistas ¿Qué?*. Madrid: Hermann Blume Ediciones, 1977.

GUERRA, Isabel Carvalho. *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção: o planejamento em ciências sociais*. Princípios, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa II: crítica de la razón funcionalista*. Taurus Humanidades, 2003.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

IBÁÑEZ, Jesus. *Por uma sociologia de la vida cotidiana*. Madrid: Siglo XXI, 1994.

KUNZLER, Caroline de Moraes. *A Teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. Estudos de Sociologia: Araraquara, 16, 123-136, 2004.

LAGO, Luciana Corrêa. O direito à moradia nos limites da lei. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; PIQUET, Rosélia. (Org.). *Brasil, território da desigualdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/FUJB, 1991.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. *Metodologia de pesquisa aplicada à arquitetura e ao urbanismo*. Cadernos de Pesquisa do LAP. n. 15. São Paulo: FAU-USP, setembro-outubro, 1978.

LE CORBUSIER, Jeanneret. *Maneira de pensar o urbanismo*. Lisboa: Publicações Europa-América. Coleção Saber, 1977.

LEME, Maria Isabel da Silva. *Resolução de conflitos interpessoais: interações entre cognição e afetividade na cultura*. Universidade de São Paulo (USP). *Psicologia: Reflexão & Crítica*, 17(3), p. 367-380, 2004.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2002.

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Confea/MCidades, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Relatório da atividade 5.1: classificação (tipologia) das cidades brasileiras*. Projeto: BRA/4/022 Sistema Nacional de Informações das Cidades. Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais/Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)/Universidade Federal de Pernambuco – Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO–UFPE). Recife, agosto, 2005.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Documento divulgado pelo MI, 2005.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Site: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/tipologia.asp#tipologia>>.

Acesso: 12 jul. 2010.

MIRANDA, Maressa da Silva. O mundo da vida e o Direito na obra de Jürgen Habermas. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 97-119, jan./jun. 2009.



<[http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/prisma\\_juridico/pjuridico\\_v8n1/prismav8n1\\_3d1454.pdf](http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/prisma_juridico/pjuridico_v8n1/prismav8n1_3d1454.pdf)>.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de cidades: discutindo suas bases doutrinárias*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

PASSOS, Luciana Andrade. SILVA JÚNIOR, Jeconias. *Metodologia para elaboração de Plano Diretor Participativo – PDM/PA*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 2006a.

\_\_\_\_\_. *Leitura da realidade municipal – PDM/PA*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 2006b.

\_\_\_\_\_. *Elaborando e pactuando propostas – PDM/PA*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 2006c.

\_\_\_\_\_. *Elaborando o projeto de lei – PDM/PA*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 2006d.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

QUESNEL, Alain. *A grécia*. Mitos e lendas. Trad.: Ana Maria Machado. 6. ed. São Paulo: Editora Ática, 1996.

REZENDE, Vera. *Plano e Regulação Urbanística: a dimensão normativa das intervenções na Cidade do Rio de Janeiro*. In: *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 1982.

\_\_\_\_\_. *Planejamento Urbano e Ideologia: quatro planos para a Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Sandra Bernardes. *Brasília: memória, cidadania e gestão do patrimônio cultural*. São Paulo: AnnaBlume, 2005.

ROUSSEAU, Jean Jaques. *Do contrato social*. Abril Cultural, São Paulo, 1983.

SERAPIONI, Mauro. *La Participacion de los Ciudadanos en el Ambito de la Salud: experiências européias*. Tesis de doctorado en el Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Salud Bienio 1997-1999. Universidad de Barcelona. 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *A transio desperdício da : da regulaesp a emancipaaexperiincia*. São Paulo: Cortez, 2000. Programa de Doctorado en Ciencias S 25. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/025/25.pdf>>. Acesso: jul. 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social, volume 1).

SOUZA, Marcelo José Lopes de; RODRIGUES, G. *Planejamento Urbano e Ativismos Sociais*. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

SUBIRATS, Joan. Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas. In: FONT, Joan (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editora Ariel, 2001.

TEUBNER, Gunther. *O direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1989.

VAINER, Carlos; SMOLKA, Martin. Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. In: PIQUET, Rosélia, RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

WEBER, Max. *Ensaio da Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo: UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

## **Documentos**

*Carta de Atenas* [nov. 1933]. Assembléia do CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Fonte: Instituto do Patrimônio Históricas e Artístico Nacional (Iphan). Disponível em: <[http://www.icomos.org.br/cartas/Carta\\_de\\_Atenas\\_1933.pdf](http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2009.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL/MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Manual de Instruções para Contratação e Execução*, 2007.

BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL/MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Manual de Contratação do Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Participativos*, 2007.

BRASIL. Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades. *Manual Específico para Apresentação de Propostas dos Programas/Ações*. Brasília: MCidades, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Resolução do Conselho das Cidades sobre os municípios obrigados a elaborar ou rever seus planos diretores e as exigências do processo participativo. Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades*. Brasília: MCidades. De 01 de julho de 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Resolução do Conselho das Cidades sobre os municípios obrigados a elaborar ou rever seus planos diretores e as exigências do processo participativo. Resolução 34 do Conselho Nacional das Cidades*. Brasília: MCidades. 18 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Sistemática 2007: manual para apresentação de propostas*. 2007.

IBGE. Divisão Territorial do Brasil e limites territoriais. Seminário Nacional com as Instituições Responsáveis por Limites Político-Administrativos. Brasília (DF), 1 de julho de 2008. Disponível em <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/Organizacao/Divisao\\_Territorial/apresentacao/Divisao\\_Territorial\\_do\\_Brasil\\_e\\_Limites\\_Territoriais2.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/Organizacao/Divisao_Territorial/apresentacao/Divisao_Territorial_do_Brasil_e_Limites_Territoriais2.pdf)>. Acesso: jun. 2010.

PROJETO DE LEI do Plano Diretor Participativo do Município de Remanso (BA), 2007.

PROJETO DE LEI do Plano Diretor Participativo do Município de Forquilha (BA), 2008.

RELATÓRIO I OFICINA de Trabalho do Plano Diretor Participativo de Município de Remanso: *Ajude a fazer a Remanso de todos*. 5 set. 2006.

RELATÓRIO DE LEITURA Comunitária do Município de Remanso (BA), 2007.

RELATÓRIO DE LEITURA Técnica do Município de Remanso (BA), 2007.

RELATÓRIO DE LEITURA Comunitária do Município de Forquilha (CE), 2007.

RELATÓRIO DE LEITURA Técnica do Município de Forquilha (CE), 2007.

## **Imagens**

Imagem do Mapa Mundi. Governos democráticos. Disponível em:

<[http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Democracy\\_claims.svg](http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Democracy_claims.svg)>. Acesso: ago. 2009.

Imagem do Pruitt Igoe. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Pruitt-Igoe>>. Acesso: jun. 2010.

## ANEXO I – CONCEPÇÕES DAS FORMAS DE RELAÇÃO ENTRE SISTEMA E MUNDO DA VIDA

Aspectos	Concepções das formas de relação entre sistema e mundo da vida			
	Autorreferencial sistêmico	Luhmann	Habermas	Ardigó
Sistema	Sistema fechado, autopoiesis.	Sistema fraco, aberto apenas para aumentar sua complexidade e sua “externalização”.	Sistema aberto para formação de consenso.	Sistema aberto para penetração recíproca.
Mundo da Vida	Elemento que não perturba o sistema.	Elemento perturbador para o sistema.	Composto por sujeitos e relações intersubjetivas.	Composto por sujeitos e relações intersubjetivas dotados de ações intencionais.
Relação entre sistema social e mundo da vida	Interação impossível, o sistema define as regras.	Possível apenas em áreas de interesse do sistema, pois os indivíduos possuem racionalidade limitada.	Comunicação linguística livre e sem coerção, pela via da argumentação.	Anterior à dimensão do discurso, da linguagem e da transmissão linguística, introduz-se um espaço de inovação de senso e de ações comunicativas intersubjetivas intuitivas.
Forma de comunicação	Não há referência ao sujeito, ou aos objetivos das ações humanas.	A comunicação apenas com aqueles indivíduos que já desenvolvem um papel no sistema. A linguagem é ferramenta para transmitir informação, não é um meio de chegar ao acordo.	Senso hermenêutico que se manifesta linguisticamente por meio da comunicação interpretativa de saberes, já transmitidos e recebidos em comuns.	Senso empático capaz de reciprocidade referencial, entre senso do sistema social e senso intenso intersubjetivo.
Construção das normas e diferenciação das regras	Racionalismo sistêmico para concepção de regras abstratas, autorreferenciais.	Autossuficiência, fechamento auto-organizativo e autorreflexivo. Dupla contingência para externalização do sistema.	Formação discursiva prática que pode unir senso intersubjetivo e legitimação social.	Formação discursiva por meio da intencionalidade subjetiva. Dupla contingência e interiorização recíproca.
Saber	Projetual, modelístico, universalista.	Pré-codificado no interior do sistema.	Construído intersubjetivamente, linguagem, hermenêutica e a tradição.	Construído intersubjetivamente pela linguagem e empatia.

Fonte: elaboração da autora, adaptado de Ardigó (1988).

## ANEXO II – ANÁLISE DE CONTEÚDO DA RESOLUÇÃO Nº 25 – CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

<b>Resolução nº 25 – Conselho Nacional das Cidades</b>		
<b>Temas</b>	<b>Artigo</b>	<b>Interação</b>
Condução das audiências públicas pelo Poder Público.	[...] serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que, após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes. (Resolução nº 25, Artigo 8º, Inciso III).	Regras do debate.
Convocação das audiências públicas (Poder Público ou sociedade civil).	A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% ( um por cento) dos eleitores do município. (Resolução nº 25, Artigo 9º).	Acesso aos espaços de debate.
Aprovação do plano diretor em Conferência, antes de submetido à Câmara Municipal.	A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar (Resolução nº 25, Artigo 10).	Acesso aos espaços de debate.
Reuniões prévias à Conferência para escolha dos representantes dos segmentos sociais e divisões territoriais.	Realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais (Resolução nº 25, Artigo 10, Inciso I).	Acesso aos espaços de debate.
Divulgação prévia do plano diretor, antes da Conferência Municipal.	Divulgação e distribuição da proposta do plano diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta. (Resolução nº 25, Artigo 10, Inciso II).	Acesso à informação.
Registro das emendas ao plano diretor apresentadas na Conferência.	Registro das emendas apresentadas nos anais da conferência (Resolução nº 25, Artigo 10, Inciso III).	Acesso à informação.
Publicação e divulgação dos Anais da Conferência.	Publicação e divulgação dos anais da conferência (Resolução nº 25, Artigo 10, Inciso IV).	Acesso à informação.

Fonte: adaptado da Resolução nº 25, ConCidades.

(continuação do anexo II)

Quadro IV – Análise de conteúdo	
Forma de Interação	Frequência/ocorrência no texto da lei
Institucionalização dos espaços participativos e regras do debate (1)	<p>Resolução nº 25 ConCidades</p> <p>Acesso à informação Acesso espaços de debates</p> <p>Diálogo Linguagem 2 4 6</p>
Linguagem (1)	
Diálogo (2)	
Acesso à informação (5)	
Acesso aos espaços de debates (5)	

Fonte: elaboração da autora.

### ANEXO III - ANÁLISE DE CONTEÚDO DA RESOLUÇÃO Nº 34 – CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

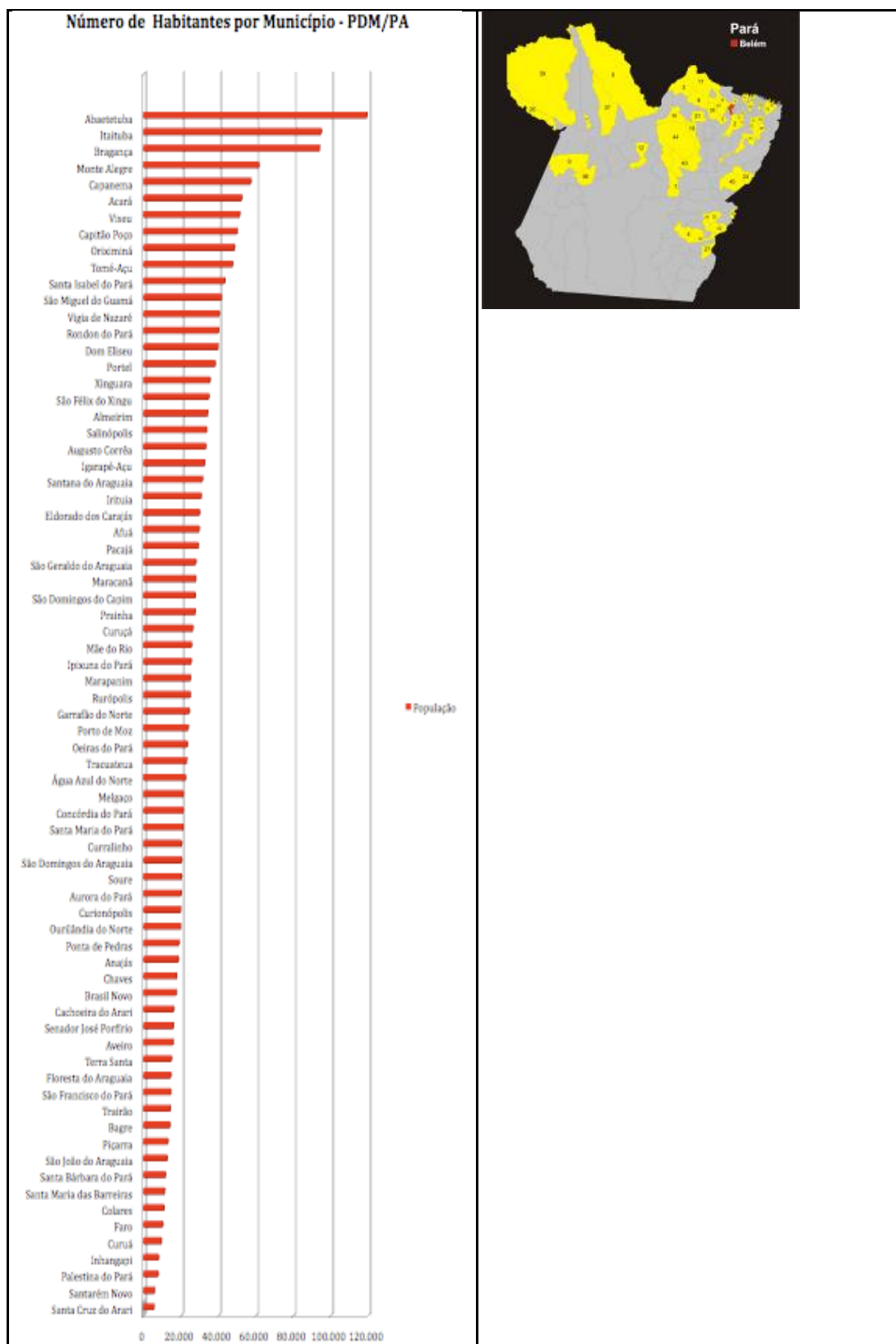
Resolução nº 34 – Conselho Nacional das Cidades		
Temas	Conteúdo	Intervenções da Ata Reunião do ConCidades, 29 de junho e 01 de julho de 2005
Conteúdo dos Planos Diretores (letra e)	Diferenciados, de forma a respeitar o porte do município, sua história e a região onde se insere.	<p>“O Sr. Silvio José do MNLM enfatizou a necessidade de levar em consideração as diversidades regionais.”</p>
		<p>“O Sr. Luiz Herllain da CMP disse que há uma imposição de colocar o Brasil como um país urbano; acrescentou que o mapa, mostrado pela expositora, é resultado do fluxo populacional de um êxodo rural imenso.”</p> <p>“O Sr. Raul Carrion da UVB ressaltou que a compreensão da malha urbana decorre da acumulação do capital. A política das cidades está ligada à política de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento agrário. Disse que a integração do urbano com o rural tem que ser feita por meio dos diversos ministérios.”</p> <p>“O Sr. José Afonso do MNLM colocou a preocupação com as <b>especificidades de cada região</b> e exemplificou com a região Amazônica onde as cidades são pequenas, isoladas, de difícil transporte e sofre a ação dos grandes projetos – Ferrovia Norte-Sul, Hidrelétricas; reafirmou que é necessário olhar os grandes centros, mas também olhar as especificidades regionais na construção de cidades do futuro. Acrescentou que o Fórum da Amazônia Oriental trará para a 2ª CNC um estudo feito sobre as especificidades das cidades da Amazônia.”</p>
Previsão mínima no plano diretor (art. 1º)	Ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o <b>território rural</b> e urbano.	



Resolução nº 34 – Conselho Nacional das Cidades		
Temas	Conteúdo	Intervenções da Ata Reunião do ConCidades, 29 de junho e 01 de julho de 2005
	Objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a <b>reorganização territorial do município</b> , considerando sua adequação aos <b>espaços territoriais adjacentes</b> .	
	Além do conteúdo mínimo exigido, o plano diretor poderá inserir outros temas relevantes, considerando a <b>especificidade</b> de cada município (Art.10).	
Delimitação de áreas no plano diretor (art.3o)	Definidas pelo art. 2o da Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no <b>território do município</b> . (Inciso IV).	
Definição de Zonas Especiais (art.5º)	Destinar áreas para <b>assentamentos e empreendimentos</b> urbanos e <b>rurais</b> de interesse social (Inciso I).	
	Demarcar os <b>territórios ocupados pelas comunidades tradicionais</b> , tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos (Inciso II).	

Fonte: Resolução nº 34 do ConCidades e ata da reunião do ConCidades, 29 de junho e 1º de julho de 2005.

## ANEXO IV – NÚMERO DE HABITANTES POR MUNICÍPIO INTEGRANTE DO PDM/PA



Fonte: elaboração da autora.

## ANEXO V – MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO PDM/PA

### Municípios da região Norte (Pará) integrantes dos Programas de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativo (PDP's)

Programa da CNM	Municípios	Números de habitantes	População Urbana		População Rural		IDH
		Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	Índice de Desenvolvimento Humano
PDM/PA	Abaetetuba	119.152	70.843	59,46%	48.309	40,54%	0,706
PDM/PA	Acará	52.126	9.745	18,70%	42.381	81,30%	0,629
PDM/PA	Afuá	29.505	6.782	22,99%	22.723	77,01%	0,612
PDM/PA	Água Azul do Norte	22.084	2.827	12,80%	19.257	87,20%	0,665
PDM/PA	Almeirim	33.957	18.916	55,71%	15.041	44,29%	0,745
PDM/PA	Anajás	18.322	4.613	25,18%	13.709	74,82%	0,595
PDM/PA	Augusto Corrêa	33.011	13.356	40,46%	19.655	59,54%	0,618
PDM/PA	Aurora do Pará	19.728	5.022	25,46%	14.706	74,54%	0,618
PDM/PA	Aveiro	15.518	2.980	19,20%	12.538	80,80%	0,635
PDM/PA	Bagre	13.708	4.395	32,06%	9.313	67,94%	0,571
PDM/PA	Bragança	93.779	56.572	60,32%	37.207	39,68%	0,662
PDM/PA	Brasil Novo	17.193	4.371	25,42%	12.822	74,58%	0,674
PDM/PA	Cachoeira do Arari	15.783	5.832	36,95%	9.951	63,05%	0,680
PDM/PA	Capanema	57.119	46.329	81,11%	10.790	18,89%	0,729
PDM/PA	Capitão Poço	49.769	21.121	42,44%	28.648	57,56%	0,615
PDM/PA	Chaves	17.350	1.233	7,11%	16.117	92,89%	0,581
PDM/PA	Colares	10.632	3.238	30,46%	7.394	69,54%	0,712
PDM/PA	Concórdia do Pará	20.956	10.848	51,77%	10.108	48,23%	0,660
PDM/PA	Curionópolis	19.486	13.250	68,00%	6.236	32,00%	0,682
PDM/PA	Curralinho	20.016	5.400	26,98%	14.616	73,02%	0,596
PDM/PA	Curuá	9.224	2.933	31,80%	6.291	68,20%	0,668

Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2006.

## (continuação do anexo V)

Programa da CNM	Municípios	Censo Demográfico IBGE, 2000	População Urbana		População rural		IDH
			Nº de habit.	Percentual	Nº de habit.	%	
PDM/PA	Curuçá	26.160	9.943	38,01%	16.217	61,99%	0,709
PDM/PA	Dom Eliseu	39.529	23.801	60,21%	15.728	39,79%	0,665
PDM/PA	Eldorado dos Carajás	29.608	14.112	47,66%	15.496	52,34%	0,663
PDM/PA	Faro	10.037	4.918	49,00%	5.119	51,00%	0,623
PDM/PA	Floresta do Araguaia	14.284	4.874	34,12%	9.410	65,88%	0,673
PDM/PA	Garrafão do Norte	24.221	7.018	28,97%	17.203	71,03%	0,578
PDM/PA	Igarapé-Açu	32.400	19.489	60,15%	12.911	39,85%	0,670
PDM/PA	Inhangapi	7.681	2.036	26,51%	5.645	73,49%	0,678
PDM/PA	Ipixuna do Pará	25.138	4.991	19,85%	20.147	80,15%	0,622
PDM/PA	Irituia	30.518	5.826	19,09%	24.692	80,91%	0,674
PDM/PA	Itaituba	94.750	64.486	68,06%	30.264	31,94%	0,704
PDM/PA	Mãe do Rio	25.351	18.738	73,91%	6.613	26,09%	0,697
PDM/PA	Maracanã	27.571	11.712	42,48%	15.859	57,52%	0,656
PDM/PA	Marapanim	24.718	9.490	38,39%	15.228	61,61%	0,700
PDM/PA	Melgaço	21.064	3.180	15,10%	17.884	84,90%	0,525
PDM/PA	Monte Alegre	61.334	20.921	34,11%	40.413	65,89%	0,690
PDM/PA	Oeiras do Pará	23.255	7.980	34,32%	15.257	65,68%	0,652
PDM/PA	Oriximiná	48.332	29.181	60,38%	19.151	39,62%	0,717
PDM/PA	Ourilândia do Norte	19.471	9.689	49,76%	9.782	50,24%	0,699
PDM/PA	Pacajá	28.888	7.604	26,32%	21.284	73,68%	0,661
PDM/PA	Palestina do Pará	7.544	3.840	50,90%	3.704	49,10%	0,652
PDM/PA	Piçarra	12.671	2.755	21,74%	9.916	78,26%	0,662
PDM/PA	Ponta de Pedras	18.694	8.641	46,22%	10.053	53,78%	0,652
PDM/PA	Portel	38.043	17.325	45,54%	20.718	54,46%	0,608
PDM/PA	Porto de Moz	23.545	10.230	43,45%	13.315	56,55%	0,650
PDM/PA	Prainha	27.301	7.149	26,19%	20.152	73,81%	0,621
PDM/PA	Rondon do Pará	39.870	30.061	75,40%	9.809	24,60%	0,685

Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2006.

(continuação do anexo V)

Programa da CNM	Municípios	Números de habitantes	População Urbana		População Rural		IDH
		Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	
PDM/PA	Rurópolis	24.660	8.419	34,14%	16.241	65,86%	0,651
PDM/PA	Salinópolis	33.449	30.417	90,94%	3.032	9,06%	0,740
PDM/PA	Santa Bárbara do Pará	11.378	4.009	35,23%	7.369	64,77%	0,686
PDM/PA	Santa Cruz do Arari	5.255	2.245	42,72%	3.010	57,28%	0,630
PDM/PA	Santa Isabel do Pará	43.227	33.078	23,48%	10.149	76,52%	0,721
PDM/PA	Santa Maria das Barreiras	10.955	1.457	13,30%	9.498	86,70%	0,653
PDM/PA	Santa Maria do Pará	20.850	11.709	43,84%	9.141	56,16%	0,651
PDM/PA	Santana do Araguaia	31.218	17.326	55,50%	13.892	44,50%	0,690
PDM/PA	Santarém Novo	5.434	1.488	27,38%	3.946	72,62%	0,642
PDM/PA	São Domingos do Araguaia	20.005	10.878	54,38%	9.127	45,62%	0,671
PDM/PA	São Domingos do Capim	27.405	5.877	21,44%	21.528	78,56%	0,625
PDM/PA	São Félix do Xingu	34.621	12.530	36,19%	22.091	63,81%	0,709
PDM/PA	São Francisco do Pará	14.245	4.907	34,45%	9.338	65,55%	0,690
PDM/PA	São Geraldo do Araguaia	27.646	11.933	43,16%	15.713	56,84%	0,691
PDM/PA	São João do Araguaia	12.247	2.413	19,70%	9.834	80,30%	0,582
PDM/PA	São Miguel do Guamá	41.366	24.457	59,12%	16.909	40,88%	0,670
PDM/PA	Senador José Porfírio	15.721	5.331	33,91%	10.390	66,09%	0,638
PDM/PA	Soure	19.958	17.303	86,70%	2.655	13,30%	0,723
PDM/PA	Terra Santa	14.592	10.965	75,14%	3.627	24,86%	0,688
PDM/PA	Tomé-Açu	47.273	27.314	57,78	19.959	42,22%	0,676
PDM/PA	Tracuateua	22.743	4.677	20,56%	18.066	79,44%	0,614
PDM/PA	Trairão	14.042	3.008	21,42%	11.034	78,58%	0,651
PDM/PA	Vigia de Nazaré	40.176	28.006	69,71%	12.170	30,29%	0,731

Programa da CNM	Municípios	Números de habitantes	População Urbana		População Rural		IDH
		Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	Índice de Desenvolvimento Humano
PDM/PA	Viseu	51.090	16.478	32,25%	34.612	67,75%	0,605
PDM/PA	Xinguara	35.220	26.264	74,57%	8.956	25,43%	0,739

Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2006.

## ANEXO VI – MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO PDP/CE, PDP/CIDA/PB E PDP/BA

Municípios da região Nordeste (Ceará, Paraíba e Bahia) integrantes dos Programas de Apoio à Elaboração de Planos Diretores Participativo (PDP's)

Programa da CNM	Municípios	Números de habitantes	População Urbana	População Urbana	População Rural	População Rural	IDH
		Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	Índice de Desenvolvimento Humano
PDP/CE	Aracati	61.187	39.179	64,03%	22.008	35,97%	0,672
PDP/CE	Assaré	20.882	9.428	45,15%	11.454	54,85%	0,577
PDP/CE	Coreaú	19.981	11.263	56,37%	8.718	43,63%	0,591
PDP/CE	Farias Brito	20.315	8.726	42,95%	11.589	57,05%	0,609
PDP/CE	Forquilha	17.488	11.619	66,44%	5.869	33,56%	0,643
PDP/CE	Iguatu	85.615	62.366	72,84%	23.249	27,16%	0,692
PDP/CE	Limoeiro do Norte	49.620	28.213	56,86%	21.407	43,14%	0,711
PDP/CE	Mombaça	41.215	16.052	38,95%	25.163	61,05%	0,604
PDP/CE	Nova Russas	29.347	20.844	71,03%	8.503	28,97%	0,640
PDP/CE	Novo Oriente	26.119	12.709	48,66%	13.410	51,34%	0,602

Programa da CNM	Municípios	Números de habitantes	População Urbana	População Urbana	População Rural	População Rural	IDH
		Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	Índice de Desenvolvimento Humano
PDP/CE	Orós	22.023	15.800	71,74%	6.223	28,26%	0,627
PDP/CE	Russas	57.320	35.323	61,62%	21.997	38,38%	0,698
PDP/CE	São Benedito	39.894	20.970	52,56%	18.924	47,44%	0,618
PDP/CIDA/PB	Alagoa Nova	18.575	8.301	44,69%	10.274	55,31%	0,612
PDP/CIDA/PB	Livramento	7.605	3.261	42,88%	4.344	57,12%	0,586
PDP/CIDA/PB	Cabaceiras	4.290	1.760	41,03%	2.530	58,97%	0,709
PDP/CIDA/PB	Sertãozinho	3.444	2.112	61,32%	1.332	38,68%	0,611
PDP/BA	Barra da Estiva	24.440	8.933	36,55%	15.507	63,45%	0,639
PDP/BA	Campo Alegre de Lourdes	27.607	6.539	23,69%	21.068	76,31%	0,580

Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2006.

(continuação do anexo VI)

Programa da CNM	Municípios	Números de habitantes	População Urbana	População Urbana	População Rural	População Rural	IDH
		Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	Índice de Desenvolvimento Humano
PDP/BA	Cândido Sales	28.516	18.924	66,36%	9.592	33,64%	0,636
PDP/BA	Guanambi	71.728	54.003	75,29%	17.725	24,71%	0,701
PDP/BA	Itapicuru	27.315	5.085	18,62%	22.230	81,38%	0,521
PDP/BA	Medeiros Neto	21.235	16.027	75,47%	5.208	24,53%	0,682

Programa da CNM	Municípios	Números de habitantes	População Urbana	População Urbana	População Rural	População Rural	IDH
		Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	
PDP/BA	Miguel Calmon	28.267	14.819	52,43%	13.448	47,57%	0,619
PDP/BA	Monte Santo	54.552	7.226	13,25%	47.326	86,75%	0,534
PDP/BA	Mundo Novo	21.273	11.129	52,32%	10.144	47,68%	0,642
PDP/BA	Muritiba	30.644	17.905	58,43%	12.739	41,57%	0,676
PDP/BA	Nova Soure	24.405	10.869	44,54%	13.536	55,46%	0,596
PDP/BA	Oliveira dos Brejinhos	21.670	5.817	26,84%	15.853	73,16%	0,647
PDP/BA	Paripiranga	26.591	7.781	29,26%	18.810	70,74%	0,596
PDP/BA	Planalto	21.707	12.537	57,76%	9.170	42,24%	0,598
PDP/BA	Queimadas	24.613	9.783	39,75%	14.830	60,25%	0,613
PDP/BA	Rafael Jambeiro	22.600	4.902	21,69%	17.698	78,31%	0,569
PDP/BA	Remanso	36.257	21.015	57,96%	15.242	42,04%	0,615
PDP/BA	Riachão das Neves	21.917	10.257	46,80%	11.660	53,20%	0,569
PDP/BA	Rio Real	33.260	20.043	60,26%	13.217	39,74%	0,600
PDP/BA	Santa Rita de Cássia	24.026	12.185	50,72%	11.841	49,28%	0,651
PDP/BA	Santaluz	30.955	17.966	58,04%	12.989	41,96%	0,646
PDP/BA	São Felipe	20.228	8.250	40,79%	11.978	59,21%	0,669
PDP/BA	Serra do Ramalho	32.600	3.742	11,48%	28.858	88,52%	0,598
PDP/BA	Tanhaçu	20.044	7.017	35,01%	13.027	64,99%	0,653
PDP/BA	Teofilândia	20.432	5.858	28,67%	14.574	71,33%	0,607
PDP/BA	Tremedal	21.200	3.503	16,52%	17.697	83,48%	0,608
PDP/BA	Ubatã	21.803	17.847	81,86%	3.956	18,14%	0,640

Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2006.



**ANEXO VII – MUNICÍPIOS ACOMPANHADOS  
INDIVIDUALMENTE (INTEGRAL OU PARCIALMENTE) PELA CNM**

**Municípios atendidos por meio de apoio direto da Confederação  
Nacional de Municípios (CNM): dados gerais**

Municípios	Números de habitantes	População Urbana	População Urbana	População Rural	População Rural	IDH
	Censo Demográfico IBGE, 2000	Número de habitantes	Percentual	Número de habitantes	Percentual	Índice de Desenvolvimento Humano
Alagoa Grande/PB	29.169	16.847	57,76%	12.322	42,24%	0,609
Mariana Pimentel/RS	3.733	619	16,58%	3.114	83,42%	0,787
Pedras de Fogo/PB	25.861	13.910	53,79%	11.951	46,21%	0,568
São Bento/PB	26.225	20.277	77,32%	5.948	22,68%	0,638

Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2007.

# ANEXO VIII – CRONOGRAMA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDP/CIDA/PB

ATIVIDADES PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - CIDA/PIPE																															
ATIVIDADES E ETAPAS	Etapa 01							Etapa 02							Etapa 03							Etapa 04									
	MESES	MARÇO		ABRIL			MAIO	JUNHO		JULHO			AGOSTO		SETEMBRO			OUTUBRO		NOVEMBRO			DEZEMBRO		JANEIRO		FEVEREIRO				
SEMANAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
<b>ATIVIDADES DA ETAPA 1: ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO</b>																															
Receber dos Prefeitos "Ata do CIMA"																															
Formar a equipe técnica do Prefeitura																															
Reunir os secretários da Prefeitura																															
Realizar o levantamento preliminar																															
Realizar a base cartográfica																															
<b>I Encontro Regional para Elaboração dos POP's - plano de ação</b>																															
Organizar, mobilizar e integrar a Prefeitura Municipal																															
Realizar levantamento de campo das informações dos existentes																															
Analisar a planta da cidade e mapas básicos																															
Revisão dos leis, planos, programas e ações (deixar as ações prioritárias)																															
Atualizar as informações das instituições envolvidas (bancos, empresas, associações, etc)																															
Realizar a Prefeitura Municipal																															
Zonificar as áreas locais																															
Formar o Núcleo Diretor Local																															
Elaborar o Plano de Ação																															
Organizar o planejamento público																															
Realizar o levantamento Público e divulgar atividades																															
<b>ETAPA 2: LEITURA MUNICIPAL</b>																															
<b>II Encontro Regional para Elaboração dos POP's - leitura da realidade</b>																															
Realizar levantamento de campo das informações dos existentes																															
Organizar as informações coletadas em mapas temáticos																															
Organizar as reuniões comunitárias																															
Realizar as reuniões comunitárias (área rural e urbana)																															
Organizar a audiência pública (15 dias de antecedência)																															
Analisar os mapas, dados e informações coletadas																															
Preparar materiais de leitura pública																															
Preparar material de apresentação da leitura a propostas preliminares na audiência pública																															
Realizar a audiência pública de leitura a propostas preliminares																															
Preparar o relatório de leitura compartilhada																															
<b>ATIVIDADES DA ETAPA 3: SELEÇÃO DE PROPOSTAS</b>																															
<b>III Encontro Regional para Elaboração dos POP's - propostas e priorização</b>																															
Elaborar e analisar propostas (Núcleo Diretor Local)																															
Organizar as reuniões comunitárias para seleção dos projetos																															
Realizar as reuniões comunitárias para seleção																															
Organizar a audiência pública (15 dias de antecedência)																															
Preparar material de apresentação na audiência pública																															
Realizar a audiência pública de seleção																															
Elaboração do relatório das etapas e propostas prioritárias																															
<b>ATIVIDADES DA ETAPA 4: PROJETO DE LEI</b>																															
<b>IV Encontro Regional para Elaboração dos POP's - legislação e zoneamento</b>																															
Organizar a Conferência Municipal																															
Formular o projeto de lei																															
Realizar a Conferência Municipal																															
Elaborar para a Câmara dos Vereadores																															

# ANEXO IX – LEVANTAMENTO FOTOGRÁFICO E MAPEAMENTO DAS REUNIÕES COMUNITÁRIAS REALIZADAS NA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO DE REMANSO (BA)

## Localização das Reuniões Comunitárias Urbanas do Município de Remanso (BA)



Nova Extensão, 20 de novembro de 2006.



Vila Santana, 13 de novembro de 2006.



Q15, Q16, Q19, Q05, Q07,  
04 de dezembro de 2006.



Área Industrial,  
03 de novembro de 2006.



- Demandas prioritárias
- Incentivo à cultura, ao esporte, ao lazer (programas e espaços físicos)
  - Segurança Pública
  - Construção de casa para idosos
  - Programa para portadores de necessidades especiais
  - Coleta de resíduos sólidos
  - Iluminação pública
  - Acessibilidade e controle do trânsito
  - Vazios urbanos que geram insegurança e riscos à saúde
  - Melhorias habitacionais
  - Centro de profissionalizantes para jovens e adultos
  - Qualificação dos professores
  - Vigilância sanitária para os produtos comercializados na região
  - Melhoria nas instalações e no atendimento da saúde
  - Regularização fundiária

■ ZONA 01 URBANA  
■ ZONA 02 URBANA  
■ ZONA 03 URBANA  
■ NOVA EXTENSÃO  
■ ÁREA INDUSTRIAL  
■ VILA SANTANA  
● LOCAL DA REUNIÃO COMUNITÁRIA

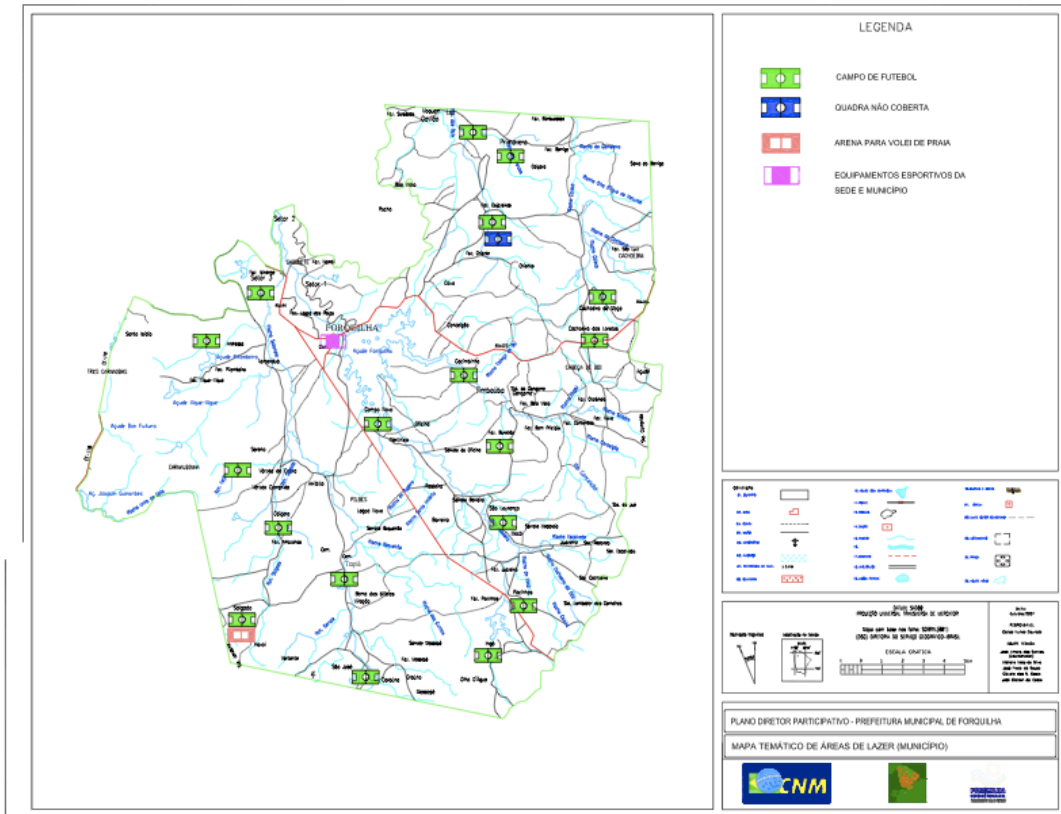
Fonte: Adaptado do Relatório de Leitura Comunitária do Município de Remanso (BA). Elaboração da autora.

# ANEXO X – LEVANTAMENTO FOTOGRÁFICO E MAPEAMENTO DAS REUNIÕES COMUNITÁRIAS REALIZADAS NA ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO DE REMANSO (BA)

## Localização das Reuniões Comunitárias Rurais do Município de Remanso (BA)

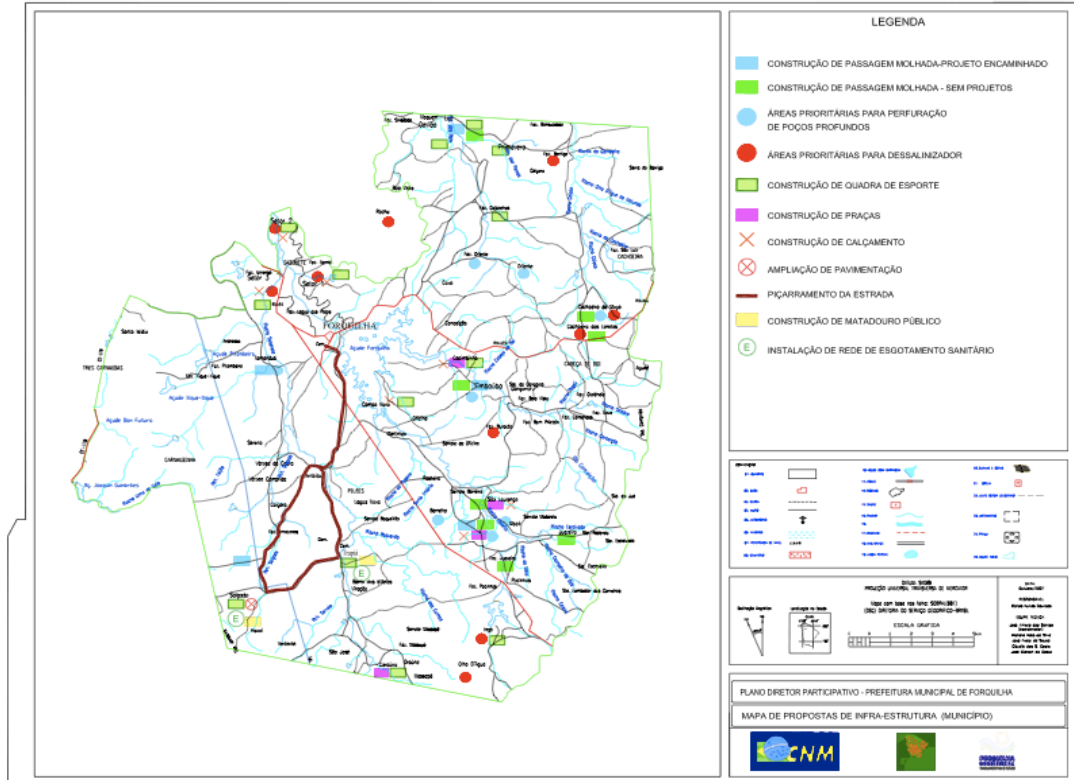


# ANEXO XI – MAPEAMENTO DAS DEMANDAS DE LAZER APRESENTADAS NAS REUNIÕES COMUNITÁRIAS DA ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO DE FORQUILHA (CE)



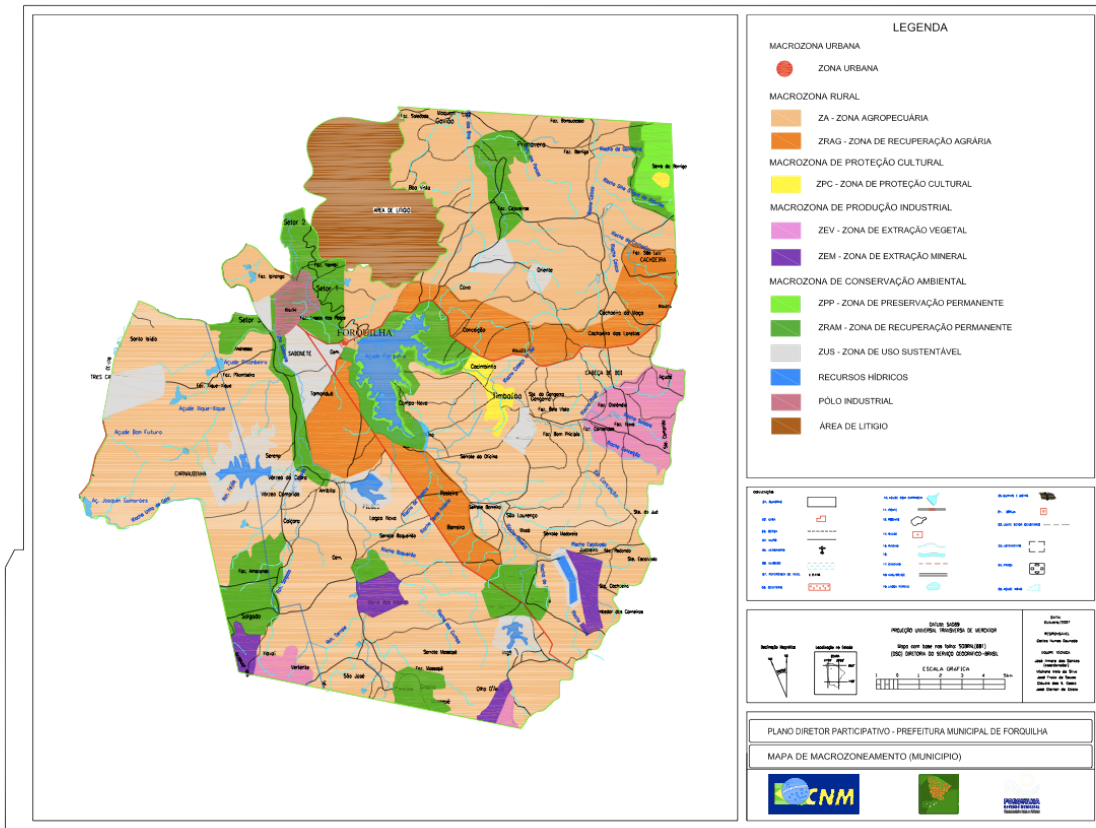
Mapa 1. Demandas rurais de áreas de lazer registradas durante a etapa de Leitura de Realidade do Município de Forquilha (CE), 2007.  
 Fonte: Acervo Prefeitura de Forquilha (CE), produzido por técnico da CNM, baseado em informações coletadas pela equipe do Município de Forquilha (CE).

# ANEXO XII – MAPEAMENTO DAS DEMANDAS DE INFRAESTRUTURA APRESENTADAS NAS REUNIÕES COMUNITÁRIAS DA ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO DE FORQUILHA (CE)



Mapa 2. Demandas rurais de infra-estrutura registradas durante a etapa de Leitura de Realidade do Município de Forquilha (CE), 2007.  
Fonte: Acervo Prefeitura de Forquilha (CE), produzido por técnico da CNM, baseado em informações coletadas pela equipe do Município de Forquilha (CE).

# ANEXO XIII – MACROZONEAMENTO, PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE FORQUILHA (CE)



**Mapa 3. Macrozoneamento da área rural do Município de Forquilha (CE).**

Fonte: Acervo da prefeitura de Forquilha (CE).



## ANEXO XIV – CONSTRANGIMENTOS E LIMITAÇÕES DAS RELAÇÕES INTERNAS À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Dimensões	Constrangimento/ Limitações das relações internas à administração	Problemas
De ordem técnica, jurídica, administrativa e financeira.	Escassas informações técnicas para desenvolver as atividades de <b>mapeamento</b> .	Conhecimento ou instrumental técnicos deficientes.
	Material técnico ( <b>dados</b> ), da prefeitura, inexistente, insuficiente, desatualizado, ou confinado em secretarias diferentes e desarticuladas.	Desestruturação organizativa.
	<b>Infraestrutura</b> local precária (computadores, arquivos, acesso à internet etc.).	Baixa modernização administrativa.
	<b>Irregularidades</b> com o Ministério Público (prefeito preso ou foragido).	Desestruturação organizativa.
	Dificuldade em liberação dos <b>recursos públicos</b> para realização das atividades participativas.	Desestruturação organizativa.
	Dificuldade em liberação do <b>pagamento dos servidores</b> .	Desestruturação organizativa.
	<b>Dispensa</b> da equipe técnica municipal de coordenação do processo para “enxugamento da máquina”.	Desestruturação organizativa.
	Decretado estado de calamidade pública em razão de desastres naturais ( <b>enchentes</b> ).	Adversidade.

Fonte: síntese dos relatórios dos supervisores e dos técnicos de apoio da CNM dos programas (PDP BA, PDP CE, PDP PB), além de entrevistas aos técnicos municipais, 2006 a 2008.



## ANEXO XV

Dimensões	Constrangimento/ Limitações das relações internas à administração	Problemas
De ordem subjéctiva  (o Ego)	Falta de <b>interesse pessoal</b> na actividade proposta pelo programa.	Desinteresse pessoal.
	Falta de <b>confiança</b> da própria capacidade de realizar actividades.	Falta de confiança em si.
	Dita <b>sobrecarga de trabalho</b> do técnico.	Actividade como “um peso” a mais.
	<b>Interesse</b> exclusivamente electoreiro por parte dos técnicos municipais e do gestor.	Predominância dos interesses particulares.
	<b>Problemas pessoais</b> dos técnicos municipais (tentativas de suicídio, problemas de saúde).	Enfermidade (mental-corporal).
	Coordenador ou técnico que realiza actividades de acordo com seu entendimento pessoal, <b>sem consulta</b> aos demais membros da equipa.	Desrespeito à opinião do Outro.
	Prática <b>concentradora</b> do coordenador ou técnico municipal, dificuldade em delegar funções das actividades consensuadas.	Centralização de actividades.
De ordem intersubjectiva  (o Outro)  (o Nós)	Falta de apoio do prefeito às equipas municipais, não possibilitando condições de trabalho e permanecendo ausente das actividades/reuniões do processo. Prefeito apático ou alheio ao processo, plano director considerado “mais uma lei”.	Falta de reconhecimento.
	Equipa local desunida, com conflitos pessoais (disputa por posição hierárquica, ou reconhecimento na administração).	Competição.
	Dissolução das equipas em razão dos problemas interpessoais.	Desintegração.
	Dificuldade em consensuar a execução de acções e actividades a serem realizadas durante o processo.	Conflito.
	Atrito entre coordenador da equipa municipal e prefeito.	Desentendimentos.

Fonte: síntese dos relatórios dos supervisores e dos técnicos de apoio da CNM dos programas (PDP BA, PDP CE, PDP PB), além de entrevistas aos técnicos municipais, 2006 a 2008.

## **ANEXO XVI – CARTA REFERENTE AOS CONFLITOS INTERNOS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

### **Carta ao Coordenador da Equipe Municipal do Processo de Elaboração do plano diretor**

Plano Diretor Participativo de (*nome do município*)

#### Breve avaliação

Daqui a pouco mais de quatro meses, termina o prazo para consolidação do plano diretor de (*nome do município*). O trabalho que deveria primar pela intersectorialidade, pela mobilização das comunidades em torno das necessidades do município e pelo planejamento coletivo das ações pontuadas como prioridades, chega à reta final com fissuras que ameaçam seriamente o êxito.

A metodologia empregada pelo plano diretor de (*nome do município*), proposta teórica da Famup/CNM, cujas diretrizes primavam pelo diálogo contínuo entre as secretarias municipais e pela mobilização também contínua das comunidades pertencentes ao município, teria alcançado maior êxito, não fosse as posturas individuais, bastante equivocadas, de alguns componentes da equipe coordenadora do Plano, e que acabou por banalizar tal proposta. As reuniões semanais, por exemplo, momento oportuno ao planejamento e avaliação, com exceção daquelas conduzidas pela equipe técnica da Famup/CNM, além de carecerem de pauta e de organização, na maioria das vezes, foram transformadas em campos de disputa, verdadeiras arenas onde conflitos pessoais se elevaram acima dos interesses coletivos, de modo a constituir espaços de depreciações e queixas, muito mais do que de troca ou cooperação. Para que uma boa metodologia consiga alcançar seus objetivos, se faz necessário, antes de tudo, que aqueles a quem cabe o manejo dos instrumentos teóricos e metodológicos tenham consciência e conhecimento acerca das variáveis internas e externas que podem vir a comprometer a exatidão do Projeto, além, sobretudo, de uma postura ética, madura e coerente com os valores democráticos que norteiam a proposta do plano diretor.

Como variáveis internas, poderíamos citar as condutas individuais e as condições de trabalho da equipe. Sendo estas questões desfavoráveis, a título de exemplo, a própria equipe deve, de modo que a ética prevaleça, buscar as formas mais possíveis de resolutividade, tanto entre seus integrantes como nas outras esferas da administração que possam auxiliá-los.

No tocante às variáveis externas, as relações pessoais, a capacidade de mobilização popular e a superação das divergências ideológicas estariam entre as características mais relevantes na execução de um projeto das dimensões do plano diretor. Nesse contexto, a necessidade de se elevar acima de questões e conflitos de cunho pessoal é fundamental para o sucesso do projeto. Entretanto, o que pode ser observado na condução do plano diretor, até esse momento, exprime o contrário dessa ideia.

Por outro lado, em se tratando o plano diretor de um instrumento essencialmente democrático, nos parece algo contraditório a negação das diferenças, bem como o uso dessas

para ensejar ataques pessoais e críticas infundadas a pessoas que, a seu modo e dentro de suas possibilidades, buscaram contribuir da melhor maneira para consolidação desse empreendimento. A reunião do último dia 19 de outubro, a exemplo de tantas outras, em quase que absoluto serviu a fins que em nada contribuíram para o plano diretor propriamente dito, a não ser, obviamente, que o plano fosse outro: o de depreciar e desmoralizar aqueles que por razões maiores não puderam se fazer presentes. Os ataques levianos, os comentários e a falta de sensibilidade e profissionalismo de alguns acabou por converter a reunião em uma rinha, transformando o que seria planejamento e avaliação em uma cena deprimente e que nada soma ao desenvolvimento de *(nome do município)*, antes pelo contrário, tende a dificultar as relações institucionais externas, na medida em que afeta negativamente a imagem do município e desarticula as ações entre diversos segmentos da administração municipal.

Enfim, parece-nos oportuno e urgente uma profunda reflexão sobre os rumos do plano diretor de *(nome do município)*, visto que se trata de um projeto ainda em vias de construção. A falta de profissionalismo, a inabilidade nas relações sociais (autoritarismo, intransigência, arrogância) e a carência de valores éticos até então evidenciados em alguns que se dizem engajados com o Plano pode facilmente colocar a perder um projeto de tamanha importância para o futuro do município.

Assinado:

*(nome)* Secretário de Assistência Social

*(nome)* Secretário de Saúde

*(nome)* Departamento de Turismo

*(nome)* Secretaria de Ação Rural

*(nome)* Secretaria de Administração e Turismo

*(nome)* Secretaria de Educação

**Original assinado**

*(nome do município)*, 24 de outubro de 2007.

