



PLANO DIRETOR: gestão democrática no planejamento urbano municipal?

Júlia Maia Lima

Universidade Federal Fluminense

juliaml@id.uff.br

Antenora Maria da Mata Siqueira

Universidade Federal Fluminense

antenoras@id.uff.br

1 – INTRODUÇÃO

Como mecanismo de planejamento urbano, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme determina a Constituição Federal de 1988 e posteriormente ratificado pelo Estatuto da Cidade de 2001.

No processo de elaboração do mencionado Plano estão previstos processos participativos, objetivando a garantia da presença dos diferentes segmentos sociais no planejamento e controle social da política. Mesmo com essa preconização da Política Urbana, pesquisas identificam obstáculos ao exercício democrático.

Neste sentido, a questão que norteou a pesquisa exploratória que originou este artigo diz respeito a efetivação de espaços democráticos para o debate do Plano Diretor e neles a ocorrência da participação popular na chamada gestão democrática.

Esse artigo é parte da pesquisa de dissertação de mestrado, cuja temática central tem por base empírica o processo de elaboração do Plano Diretor de Miracema (PDM) em 2006.

2 – OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar a análise da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor Municipal de Miracema/RJ desenvolvido no ano de 2006.

3 – METODOLOGIA

3.1 Contexto

A colonização do território do Município de Miracema, localizado na região noroeste do Estado do Rio de Janeiro, remete a segunda metade do século XIX. Inicialmente designada como freguesia de Santo Antônio dos Brotos, Miracema vivenciou no século XIX intensa vida econômica e social, especialmente pela produção de café, algodão e cana-de-açúcar (IBGE, 2010)

Ainda de acordo com o IBGE, o referido município possui uma área total de 304,5 quilômetros quadrados e uma população estimada no ano de 2016 de 26.607 habitantes.



Figura 01: Localização do Município de Miracema
Fonte: Wikipédia

3.2 Base teórico-metodológica

A metodologia para execução desse trabalho tem como referência autores da teoria crítica, sendo alguns conceitos priorizados para análise, tais como democracia, gestão democrática, cidadania e participação popular através de autores como Coutinho (1989, 1999), Dagnino (2002), Maricato (2007) dentre outros. A pesquisa bibliográfica, por meio de consultas a livros, artigos e demais produções, também foi utilizada para analisar a temática específica abordada.

A pesquisa documental foi fundamental para análise das legislações vigentes relacionadas com as Políticas Urbanas, especialmente a Constituição Federal (1988), o



Estatuto da Cidade (2001) e o Plano Diretor de Miracema (2006 – documento vigente até os dias atuais).

A partir da base teórica citada e do estudo de pesquisas já realizadas, elencamos como base empírica o estudo de caso do processo de elaboração do Plano Diretor de Miracema, no noroeste fluminense.

Segundo Yin (2001, p.21) o estudo de caso como estratégia de pesquisa “representa uma maneira de se investigar um tópico empírico seguindo-se um conjunto de procedimentos pré-especificados”.

Nessa perspectiva, foram realizadas entrevistas com atores sociais que participaram da elaboração do referido Plano, como um vereador, um técnico da prefeitura, um representante de organização civil que participa ativamente dos conselhos municipais, e um arquiteto, fiscal do CREA que esteve presente em uma das reuniões do Plano. Para condução das entrevistas foi preparado um roteiro com questões que nortearam a fase exploratória da pesquisa.

4 - RESULTADOS PRELIMINARES

A consolidação das cidades, através da transição do modo de vida rural para o urbano, introduziu uma série de novas demandas e necessidades. Segundo o Departamento de Informação das Nações Unidas, “[...] cerca de metade da humanidade vive hoje em cidades. Populações urbanas cresceram de cerca de 750 milhões em 1950 para 3,6 bilhões em 2011. ” (ONU, 2012, p.1).

Especificamente no Brasil, a população rural foi predominante até os anos 60 do século XX, porém a partir da década de 70 essa realidade se inverteu na maioria das cidades brasileiras. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) atualmente 84% da população brasileira vive nas cidades. Porto revela os reflexos da transição do modo de vida, especialmente na alteração nas relações humanas e de trabalho.

Esta mudança de paradigma na produção da existência humana, da vida nômade à vida fixa à terra, trouxe nova forma de realização de trabalho, da coleta à plantação e colheita de alimentos; nova produção das relações humanas, houve a acumulação de pessoas sobre um mesmo espaço, necessitando a utilização de regras e uso da força para



o controle da coletividade; relação com o meio ambiente, com destaque a relação de pertencimento e propriedade da terra. (PORTO, 2012, p. 130)

Henri Léfèbvre trata da urbanização através de uma análise espacial e temporal, refletindo sobre as articulações, separações e associações com a divisão do trabalho, bem como o seu reflexo na configuração de um sistema onde o tecido urbano (o local da concentração) é valorizado e o campo (o lugar que produz) é constantemente desvalorizado em nossa sociedade. Ele afirma que

Crescimento econômico, industrialização, tornados ao mesmo tempo causas e razões supremas, estendem suas consequências ao conjunto dos territórios, regiões, nações, continentes. Resultado: o agrupamento tradicional à vida camponesa, a saber, a aldeia, transforma-se; unidades mais vastas o absorvem ou o recobrem; ele se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessa indústria. A concentração da população acompanha a dos meios de produção. O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói, os resíduos da vida agrária. (LÉFÈBVRE, 2002, p.17)

De acordo com essa nova tendência de concentração da população no tecido urbano, a ONU (2012) destaca que as cidades “serão responsáveis por prestar serviço a um número sem precedentes de pessoas”. Essa atual configuração se traduz em uma nova problemática: o crescimento de população no tecido urbano não acompanha o crescimento da infraestrutura para atender esses cidadãos. Assim, vivencia-se a construção e consolidação cada vez mais intensa da desigualdade – física, social e econômica – nas nossas cidades.

Nesse sentido, o planejamento urbano se torna essencial para amenizar os problemas e potencializar a cidade, especialmente através da gestão democrática, que deverá nortear a produção de cidades socialmente mais justas, como aponta Porto (2012).

Ao mesmo tempo nos remete a necessidade de organização desta presença sobre o território, frente a realidade de demandas humanas infinitas e recursos naturais e econômicos finitos, escassos, cada vez mais. É neste contexto que se reafirma a necessidade imperiosa de utilizar-se do planejamento urbano, através do Plano Diretor Municipal, como meio de assegurar que a cidade seja inclusiva, por



meio da realização democrática deste instrumento urbanístico, jurídico e social. (PORTO, 2012, p. 132)

Entretanto, torna-se importante analisar como ocorreu o processo de formação do Planejamento Urbano no Brasil a fim de compreender alguns impasses atuais.

A história do Planejamento Urbano no Brasil iniciou-se no final do século XIX, passando – no decorrer desse tempo – por diferentes concepções e processos. Villaça (1999) organiza o planejamento urbano no Brasil através de uma ordem cronológica e de partidos da seguinte maneira: os Planos de Melhoramento e Embelezamento (1875 – 1930), os Planos de Urbanismo (1930 – 1965), os Superplanos (1965 – 1971), os Planos sem Mapas (1971 – 1992) e atualmente, legislações como os Planos Diretores Municipais.

Deste modo, os primeiros projetos – Planos de Melhoramento e Embelezamento – tinham como objetivo intervenções nas áreas centrais das cidades, onde a estética possuía grande peso nos estudos, assim como a valorização dos interesses da burguesia. Entretanto, com o passar dos anos, os Planos foram expandindo seus limites e atingindo locais mais periféricos, buscando agregar funcionalidade ao espaço urbano.

Porto (2012) sintetiza a história do Planejamento Urbano no Brasil, onde nos apresenta a influência do mercado imobiliário na construção das cidades, assim como aponta que as intervenções eram feitas seguindo os interesses de uma minoria em detrimento de toda uma população que continuava carente de equipamentos, serviços e infraestrutura e que além disso, estava sujeita a remoções caso estivessem no percurso definidos nos projetos.

A história do planejamento urbano seguiu de maneira que a uns era destinado os bônus da cidade, e estes eram os que podiam pagar e exigir determinados serviços públicos, enquanto a outros, uma multiplicidade de pessoas que habitam a cidade está destinada a omissão estatal, ou sua intervenção destinada a revitalização do espaço para a satisfação e valorização do capital, embelezamento da cidade e remoção de tudo aquilo que se opunha a estes interesses e se encontrasse inconvenientemente em seu caminho. (PORTO, 2012, p. 136)

Apesar de todo esse debate acerca das questões urbanas, foi somente após o período ditatorial e com a redemocratização do país pela Constituição Cidadã (Constituição Federal de 1988) que questões relacionadas com o desenvolvimento



urbano foram incluídas no âmbito da Políticas Públicas com um capítulo dedicado a Política Urbana. Importante salientar a influência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ocorrido na década de 1980 para essa inclusão fosse realizada.

Nessa perspectiva e com o intuito de promover a melhoria e o desenvolvimento urbano, essa legislação estabeleceu instrumentos da defesa da função social da cidade e propriedade através da descentralização da Política Urbana, tornando obrigatória a elaboração e execução de Planos Diretores em determinadas cidades, conforme Artigo 182 da C.F. de 88.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem 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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(BRASIL, 1988, grifo nosso)

Em complementariedade a CF de 1988, em 10 de julho de 2001, foi aprovada a Lei nº 10.257, designada Estatuto da Cidade. Esse Estatuto reafirma o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição brasileira.

Em especial, o segundo artigo do Estatuto da Cidade designa diretrizes para a formulação das políticas urbanas, elencando – conforme inciso II do Art. 2 – a gestão democrática obrigatória, objetivando dessa forma a defesa do interesse coletivo.

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

II – gestão democrática por meio 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.
(BRASIL, 2001, grifo nosso).



Dessa maneira, o Estatuto da Cidade consagra a participação popular como preceito básico para a gestão do espaço urbano, através do envolvimento da sociedade na construção dos instrumentos urbanísticos.

Entretanto, a gestão democrática instituída por legislação no planejamento urbano é muito questionada, uma vez que se observa o desconhecimento desses instrumentos por grande parte da população. Assim, são diversas produções com ênfase na construção do pensamento referente à democracia, base que fundamenta análises da participação popular na gestão das cidades.

Uma relevante contribuição é de Coutinho (1999), que define democracia como sinônimo da soberania popular, possibilitada pela participação dos cidadãos de forma ativa na formação do governo e consequentemente, no controle da vida social. Assim sendo, este autor analisa a formação da democracia brasileira articulando com a divisão da sociedade em classes e expondo que os privilégios, assim como os déficits, impossibilitam que a participação seja democrática, ou seja, que todos possam participar de maneira igualitária. De acordo com esse pensamento, Coutinho aponta:

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração. (COUTINHO, 1999, p. 146)

Nessa perspectiva, Coutinho (1989) discorre sobre a construção da estrutura política, deixando claro que a mesma é alicerçada no jogo de interesses de uma minoria, em suas palavras: “A política real não é obra de maiorias, mas sim de várias pequenas elites representativas de múltiplos interesses.” (COUTINHO, 1989, p. 58).

Por sua vez, Dagnino (2002), introduziu um debate crítico acerca do processo de formação da sociedade civil alegando que é contraditório e fragmentado, uma vez que são inúmeros os interesses e fatores que influenciam na construção dessa organização, sendo então, pouco representativa de seu caráter democrático. Nesse aspecto, Dagnino relata que por muitas vezes o saber técnico é exigido para formação da sociedade civil, o que nem sempre é possível



A característica central da maior parte dos espaços estudados exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral, não dispõem. ” (DAGNINO, 2002, p. 284)

Além dessa qualificação técnica, Dagnino (2002) discorre sobre a necessidade de conhecimento sobre o funcionamento do Estado e sua máquina administrativa. Com essa lógica, é possível excluir grande parte da população, sendo representada então, por uma minoria questionável.

Maricato (2007) exprime um olhar favorável sobre essa participação, atentando para as potencialidades desse processo. Ela assevera que a sociedade civil possui um papel fundamental na garantia da inclusão, dando voz aqueles que nunca tiveram e assim, fortalecendo cada vez mais a gestão democrática do espaço.

A participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar a inclusão, no debate democrático, daqueles que estiveram historicamente alijados das discussões sobre os rumos do país e em segundo lugar fazer aflorar os conflitos de interesses e dar a eles um tratamento democrático o que é inédito em nossa sociedade, na escala considerada. (MARICATO, 2007, p. 1-2)

Maricato discute também sobre a importância da participação direta da população, que possibilita articular o “conhecimento técnico e crítico, fruto da produção acadêmica e profissional, com o conhecimento trazido pelos que vivem e produzem a cidade” (MARICATO, 2007, p. 9). Adverte, porém, que essa forma de participação ainda não se dá de forma plena, mas ainda considera que esse método de gestão ainda é o mais eficaz na construção da gestão urbana, com resultados satisfatórios na redução da desigualdade e da dominação das classes, estimulando cada vez mais a realização do direito à cidade¹.

4.1 Participação Social no Plano Diretor de Miracema (PDM)

¹ Direito à cidade: Conceito desenvolvido por Henri Lefebvre em seu livro *Le Droit à la ville* de 1968 e sintetiza o pensamento do acesso renovado e transformador a vida urbana.



O referido plano foi elaborado no ano de 2006, em uma parceria da Prefeitura com uma universidade pública, sendo o instrumento vigente, visto que ainda não houve sua revisão².

O artigo desenvolvido por Filho e Gomes (2006), que foram membros da equipe responsável pela elaboração do Plano Diretor aqui analisado, retrata como foram estabelecidos os mecanismos para elaboração do PDM, sendo eles: a leitura comunitária para implementar a participação popular e a leitura técnica. Em relação a participação popular, os autores informam que ocorreram dezesseis oficinas nos bairros e que foram utilizados diferentes meios de divulgação e convite a população.

Vários meios foram utilizados para convidar e sensibilizar a população a comparecer às reuniões: visitas às lideranças de bairro, notícias no rádio, matéria nos jornais locais, carros de som percorrendo as ruas avisando das reuniões, entrega de certificados etc. A estratégia que mais deu certo se deveu à ausência de cinemas na cidade e foi a seguinte: convidava-se a população para assistir um filme em telão e com muitos comparecendo, iniciava-se o filme e, na metade da projeção, o filme era interrompido e iniciava-se a reunião, prometendo-se para logo depois a continuação do filme. (FILHO; GOMES, 2006, p. 9)

Filho e Gomes (2006) ressaltam também as dificuldades encontradas durante o processo de elaboração. Apresentam problemas relacionadas a propostas redundantes, pouca participação dos secretários, conflitos internos, dificuldades com os mapas e a ausência de verbas.

A análise realizada pelo estudo exploratório desenvolvido para esse trabalho, evidenciou que todos os entrevistados confirmaram sua participação na elaboração do referido plano, mesmo que nem todos estivessem presentes em todas as reuniões. Ao serem interrogados sobre quais reuniões frequentaram, observou-se que foram principalmente as reuniões mais amplas.

Nessa mesma lógica, a maioria dos entrevistados considerou satisfatória a divulgação dos encontros para participação, exceto um que relatou ter tomado conhecimento das reuniões praticamente no fim do processo. Tal entrevistado atribuiu

² De acordo com o Art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei 10257 de 2001) o prazo máximo para revisão é de 10 anos



essa falha as mídias utilizadas à época, em especial o rádio, já que o mesmo não tinha o costume de ouvir.

Fato importante observado foi que quase todos os entrevistados consideraram que a participação não foi representativa de todos os segmentos da sociedade, conferindo a essa circunstância ao que consideraram “desinteresse” da população com esse tipo de atividade, o que será aprofundado em etapa posterior com pesquisa de cunho qualitativo com uma maior abrangência.

Outra questão relevante foi que, quando perguntados se observavam no planejamento da cidade o direcionamento segundo as diretrizes estabelecidas no PDM de 2006, praticamente todos os entrevistados afirmaram que pouco observavam a aplicabilidade das diretrizes definidas.

Contudo, os entrevistados evidenciaram que o PDM significou um passo considerável para a construção da gestão democrática e demonstraram o interesse em participar da revisão do mesmo.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a relevância do Planejamento Urbano na gestão das cidades e na posição de que o Plano Diretor Municipal é um importante instrumento para o direcionamento democrático da gestão pública e para o processo de transformação das cidades, buscou-se na fase exploratória da pesquisa compreender os aspectos referentes a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor do município de Miracema.

Nesse sentido, o estudo exploratório que faz parte da pesquisa de mestrado, curso, nos levou a uma consideração, a ser aprofundada, que na elaboração do Plano Diretor de Miracema ocorreu participação popular, mas que essa participação ainda não atingiu uma representatividade satisfatória dos diferentes segmentos sociais. Tal constatação demonstra a distância do que Coutinho apresenta como definição de democracia. Por sua vez, como apresentado por Dagnino e Maricato, os dados obtidos corroboram a dificuldade do exercício da participação civil em espaços que foram previstos para serem democráticos no planejamento urbano.



6 - REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (2001). **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 fev 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 20 fev 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonias. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). **Reforma Sanitária: Em busca de uma teoria**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1989. p. 47-60.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. **Perspectiva**, São Paulo, p.41-59, 1999.

DAGNINO, E. "Sociedade Civil, Espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades". In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

FILHO, Wilson Madeira; GOMES, Luiz Cláudio Moreira. O Plano Diretor e a sua importância para o desenvolvimento urbano a partir da análise do município de Miracema - RJ. **Conpedi**, Manaus, p.1-16,2006. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/novos_desafios_wilson_madeira_filho_e_luiz_c_gomes.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 16 fev. 2017.



LÉFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução Sérgio Martins, Belo Horizonte, Ed. Humanitas, 2002.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade**. 2007. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic_democratica_e_direito_a_cidade.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Fatos sobre as Cidades**. 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/cidades.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p.129-165, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/9715/7614>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 22 maio 2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. Cap. 6. p. 171-243.

YIN, Robert K.. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.