

PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Pensando o planejamento social

Catia Antonia da Silva *

RESUMO

Teoricamente, fazer planejamento territorial pode ser definido como o melhor modo de ocupar o espaço da cidade, do município ou da região, prevendo mutações de atividades e de usos do território presentes e futuros. Desse modo, pelo planejamento territorial poder-se-ia converter a cidade em benefício de todos e para todos, se de fato ocorresse a democratização das oportunidades e garantia do desenvolvimento social econômico e municipal.

Converter a cidade em benefício de todos é um dos princípios da proposta do Plano Diretor, que está presente no Estatuto das Cidades e gestado como proposta pelo Ministério das Cidades. No entanto, um dos maiores limites da plenitude do exercício desse plano é sua pouca visibilidade social, ou seja, é pequena a parcela da população que sabe da existência dos instrumentos de gestão democrática da cidade. Este texto propõe contribuir na reflexão sobre as possibilidades e os limites da participação social e do exercício do Plano Diretor no contexto atual.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento territorial, gestão urbana, política pública, participação popular.

* *Docente Adjunto do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.*

PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Pensando o planejamento social

Gostaria de iniciar este texto com a pergunta que geralmente os cidadãos comuns querem ouvir sobre a existência de um tal de Plano Diretor Participativo. Afinal, para que serve um Plano Diretor municipal, e qual sua relação com a política urbana?

O Plano Diretor do município no Brasil tem origem nos primeiros anos do século XX, feitos em geral por equipe de urbanistas, segundo os ditames ou os interesses de prefeitos e do capital imobiliário. Os Planos Diretores, neste sentido, têm origem autoritária, tanto por parte do poder executivo, como por parte do fazer do planejamento urbano e regional, de que ciências e cientistas têm autoridade de decidir o que fazer com o espaço do outro, ou melhor, do coletivo. Por isso, a princípio há uma aversão popular quando se fala em planos urbanísticos ou planos municipais. Daí torna-se importante remontar, ainda que brevemente, a história da política urbana no País que efervescia nos anos 60 com os movimentos sociais e intelectuais de esquerda que estruturavam a luta pelo direito a terra e direito à cidade; tal luta buscava a estruturação de uma política urbana para o País (SCHIMIDT e FARRET, 1982; SOUZA, 2006). Esta luta foi atravessada pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, no âmbito dos governos federais militares, que autoritariamente impuseram um conjunto de leis, ações e órgãos que estruturaram a política urbana no país com a criação do Banco de Habitação, regiões metropolitanas, dentre tantas outras práticas e infra-estruturas que de fato fez-se implementar um Brasil urbano-industrial, mas fundamentado numa modernização excludente, o que contribuiu para o aumento das disparidades sociais e espaciais e para reforçar a luta urbana pelo direito à cidade. A proposta do Plano Diretor Participativo deve-se, ainda que haja contra-sensos, à mobilização social, ao coletivo inquieto que apontava o tempo todo para a forma como a política urbana estava sendo implementada no Brasil, aprofundando as desigualdades socioespaciais explícitas no crescimento da favelização, da periferização, da violência e da pobreza urbanas.

Neste sentido, a proposta do Plano Diretor, que tem origem na esfera política do coletivo social de esquerda, a partir da Constituinte e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a política urbana se aproxima aos desideratos dos movimentos que lutaram pela reforma urbana. A aprovação do Estatuto da Cidade nos anos 2000 contribuiu decididamente para consolidar e fortalecer a compreensão do que seria um Plano Diretor participativo, ou seja, que garanta e possibilite que diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais.

O Plano Diretor tem o seguinte objetivo: incentivar os municípios a avaliar e implantar um sistema de planejamento municipal aberto à coletividade. Este planejamento implica na atualização e compartilhamento de cadastros, integração de políticas setoriais, de orçamentos anuais e plurianuais, com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitação de equipes locais; sistematização e revisão de legislação. A atividade de construir e elaborar plano diretor é também uma possibilidade de estabelecer um processo dinâmico de elaboração e implementação de políticas com participação social.

O presente texto tem a intenção de contribuir para a compreensão do Plano Diretor como um instrumento de gestão democrática da cidade, mas reconhece que muito precisa ainda ser feito para a real participação coletiva na luta pela implementação do direito à cidade. Desse modo, o texto divide-se em duas seções: a primeira busca apresentar o sentido e as possibilidades práticas da proposta de Plano Diretor e a segunda objetiva fazer um balanço breve e contemporâneo dos limites do exercício do Plano.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: BREVE VISÃO DE SEU CONTEÚDO SOCIAL E POLÍTICO

A luta pela reforma urbana emergida durante os anos 60-80, atravessando inclusive período de ditadura militar e momento de colisão política, teve sua consolidação na forma de Lei a partir da Constituição de 1988 do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001 e plano diretor com participação social.

Pela primeira vez na história do país, a Constituição Brasileira exprime processos de lutas políticas a respeito da terra e do direito à cidade. Está no capítulo II da política urbana – artigos 182 e 183 que estabelecem instrumentos para a garantia no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

O Estatuto das cidades, inscrito como Lei Federal n.º 10257 de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição federal, definindo parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil, oferecendo meios para que o município possa intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial e garantir a realização do acesso e do direito à cidade.

A obrigatoriedade do Plano Diretor, segundo o Estatuto da cidade, é para os municípios com o seguinte perfil:

1. Com mais de 20 mil habitantes
2. Integrantes de regiões metropolitanas
3. Com áreas de especial interesse turístico
4. Situados em áreas de influencia de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Vale ressaltar que o Estatuto da cidade oferece mais de 30 instrumentos municipais para a gestão urbana. Além dos instrumentos tradicionais, novos instrumentos de planejamento territorial são apresentados de natureza normativa, buscando o desenvolvimento municipal, economicamente e socialmente. Do ponto de vista social, a inclusão social e espacial da

população marginalizada e a gestão democrática da cidade são referências fundamentais que devem ser amplamente divulgadas junto à população para permitir divulgação dos instrumentos de direito à cidade.

Os princípios que norteiam o Plano Diretor estão no Estatuto da cidade, valorizando a orientação na política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Desse modo, o Estatuto delega ao Plano Diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social. A proposta de Plano Diretor não é uma proposta pronta, acabada, mas um princípio para a reflexão a ser compartilhada desde o início por todos os cidadãos, representantes da sociedade civil e da sociedade política (legislativo, executivo). O Plano Diretor deve respeitar, portanto, as especificidades locais, regionais e culturais. Os temas propostos pelo documento têm como princípio a reflexão a ser feita pela sociedade daquele município. Os temas propostos são: Desenvolvimento urbano, Instrumentos e metodologia de participação no Plano Diretor, reabilitação de áreas centrais e sítios históricos, análise de zonas rurais no município para proposta de política agrária, análise de pequenos municípios: limites e possibilidades de desenvolvimento, política habitacional, política de regularização fundiária, política de transporte, mobilidade e saneamento básico ambiental, estudo sobre o impacto da vizinhança, instrumentos tributário e de indução de desenvolvimento e desenvolvimento regional.

Do ponto de vista metodológico, o Plano Diretor orienta a formação de uma equipe de técnicos da prefeitura, que inicie a organização do diagnóstico municipal a partir desses princípios e de temas propostos. A contratação de empresa ou equipe externa, seja apenas para auxiliar, desse modo se propõe a necessidade de processo permanente de capacitação técnica para o desenvolvimento permanente de infra-estrutura para o monitoramento do território municipal, saindo portanto, daquela proposta de comprar planos sem maturidade de seu diagnóstico ao longo do tempo. Dentre a proposta de diagnóstico, vale apenas ressaltar a importância da participação popular nesta elaboração, valorizando o uso de diferentes dinâmicas e materiais para construir mapas temáticos da cidade, com elementos oferecidos pelos

participantes (mapas sobre o território, mapa de riscos para a ocupação urbana, mapa para a preservação cultural, mapas da estrutura fundiária, mapa da histórica da cidade e do território municipal, mapa da inserção regional do município, mapa dos indicadores de mobilidade e circulação (população e seus movimentos, segundo caracterização e distribuição), mapa de uso do solo, mapas de infra-estrutura urbana, mapas das atividades econômicas do município. E ainda identificar as dinâmicas imobiliárias, refletir sobre as legislações municipais, estaduais e federais vigentes sobre instrumentos urbanísticos e ambientais: leis de uso do solo, parcelamento, códigos de obras, posturas ambiental e patrimonial. Devem-se também levantar planos, estatutos e projetos existentes sobre o município, reavaliando-os junto às audiências públicas. Devem-se identificar no coletivo os problemas locais e regionais integrados sociais, econômico, demográficos e ambientais reconhecer potencialidades e vocação do município frente seu papel regional, estadual e/ou nacional. Vale ainda confrontar visões e leituras postas pelos técnicos e pelos atores políticos com representação de comunidades de base.

A elaboração de um documento com diagnóstico e do prognóstico feito pela comunidade, técnicos e gestores é fundamental porque desde o início é posto à mesa o confronto, o conflito e os pactos, definindo e redefinindo prognósticos e os instrumentos de planejamento e política urbana (e rural, se for o caso). Se não houver a participação das comunidades de base desde o início do Plano Diretor, estas podem frear e impedir a promulgação deste plano no Legislativo e até o estabelecimento de julgamento do prefeito por improbidade administrativa (art. 52 – Estatuto das Cidades).

Com a II Conferência das Cidades, foram possíveis maiores divulgações do Plano Diretor participativo. No entanto, são as audiências públicas as orientações obrigatórias no processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que institui o plano. Em alguns municípios a Lei orgânica municipal determina a quantidade de audiências, que devem aprovar de acordo com a população e as propostas de participação popular.

Cabe à prefeitura dar ampla divulgação e facilitar o acesso aos documentos e informações produzidos durante todo o processo participativo de elaboração do Plano Diretor. Esta Divulgação e a possibilidade de conhecer documentos e informações são indispensáveis para que parcela significativa da população participe efetivamente dos debates até a aprovação final do Plano Diretor. Criado o plano Diretor na forma de lei, este deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementação e monitoramento o Plano Diretor.

Durante estes 10 anos, monitoramento e a implementação do Plano deve ser feito compreendendo em avaliações, atualizações e ajustes permanentes que devem ser definidos na lei. O plano Diretor deve definir as instâncias de discussões e de decisão do monitoramento como conselhos, sua composição e suas atribuições, o que significa o acompanhamento permanente por parte da população local, viabilizando, desse modo, a plena participação social.

As formas de gestão e de planejamento devem ser monitoradas para garantir o controle social, o que depende do pacto construído na elaboração do PD e deve estar coerente com a capacidade de gestão e intervenção do município, através de conselho da cidade, gestão e planejamento do município. Trata-se da necessidade de existência das secretarias de planejamento urbano e ambiental e estruturas assemelhadas, que atualize permanentemente os dados quantitativos e qualitativos sobre o território municipal. A conclusão do PD não se encerra no processo de implementação do planejamento. Ajustes devem ser feitos. Recomenda-se que o PD determine os meios e a sistemática para a sua revisão, conforme orienta o Estatuto da cidade, a lei que institui o Plano Diretor e determina que ele deva ser revisado a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com ampla participação popular, com demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo.

LIMITES DA REALIZAÇÃO PLENA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Nesta seção, busca-se debater e refletir sobre o exercício prático junto à política urbana. Para iniciar o debate, é necessário reconhecer que as dificuldades do exercício pleno da democracia no Brasil devem-se à forma como desde o início da República houve a separação entre sociedade e Estado. A mediação em geral era feita por meio das relações entre as elites locais e regionais e o uso da máquina pública para a implementação legal e executora de seus interesses. Mesmo na época de implementação da industrialização do País, as classes médias e os empresários de grande porte foram e são os mais privilegiados na sua relação com o Estado. A relação entre Sociedade e Estado no encontro com base popular aparece mediada por políticas clientelistas e populistas impedidoras de uma reflexão mais profunda acerca do projeto de país que se deseja e os projetos que estão sendo disputados. Em geral a população de baixa renda e que é a maioria, desprovida dos direitos fundamentais (educação, moradia, emprego, saúde) pouco ou nada sabem sobre os novos instrumentos de gestão urbana. Poucos sabem sobre o Estatuto da Cidade e da proposta de Plano Diretor e de outros instrumentos de defesa da cidadania em contextos urbanos, a não ser aquelas pessoas envolvidas diretamente com os movimentos sociais urbanos. Mesmo assim, nos depoimentos ouvidos durante minha participação na II Conferência municipal da cidade de São Gonçalo (RJ) e na II Conferência das Cidades do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro (RJ), em 2005, ficou notória a curiosidade das pessoas que participaram desses dois eventos, representantes de entidades em saber com mais detalhes sobre os instrumentos de gestão

urbana e de direito à cidade. Uma das maiores dificuldades na leitura dos documentos se dá pela linguagem hermética que existem nestes textos documentais, em geral linguagens técnicas da área do direito que envolvem interpretações afinadas. Se a linguagem dos documentos complica a sua compreensão para a população escolarizada, torna-se mais complicada sua compreensão para as parcelas da população analfabetas ou semi-analfabetas.

Limite da participação na construção e na implementação do Plano Diretor deve-se, portanto:

1. As dificuldades de acesso à informação sobre os instrumentos de gestão. São muito pouco divulgados na mídia, nas escolas os instrumentos de gestão urbana, dentre elas o Plano Diretor e as Conferências Municipais;
2. Já fazendo parte da estrutura jurídica e normatizadora, a linguagem das leis, dos estatutos, dos decretos e de outros instrumentos legais são geralmente herméticos, ou seja, de difícil compreensão e interpretação;
3. Os limites postos pela exclusão social são sentidos no acesso da população pouco escolarizada à linguagem escrita, unindo-se ainda à forma hermética dos textos documentais.

Para a reconstrução das bases para o exercício da participação social nos instrumentos de gestão urbana, é fundamental a superação dos limites do acesso social a informação e comunicação. Junto ao processo de construção e de implementação do Plano Diretor, são fundamentais:

1. Divulgação ampla na mídia (televisão, rádio, jornais e revistas) sobre o andamento da construção e da implementação, bem como veiculação das datas e das pautas das audiências públicas com antecedência, para que a população possa se organizar e propor novas idéias e soluções;
2. Criação de um processo dinâmico e educativo sobre os instrumentos de gestão urbana que permita a criação desde o ensino fundamental, construindo uma visão educativa da cidade, incluindo a compreensão das formas de lei, o que implica nas disciplinas das ciências humanas a alteração de seus conteúdos generalistas que impedem, na maioria das vezes, a consciência de seu próprio território. Trata-se da necessidade urgente de debate acadêmico e de reestruturação conteúdo programático que contribua para a formação plena da cidadania;
3. Maiores investimentos no ensino público para jovens e adultos. Apesar do aumento do número de matrículas e do número de escolas no Brasil, é grande o número de adultos e jovens semi-analfabetos;
4. Na luta política urbana, as entidades devem capacitar a sua base com cursos de gestão urbana e instrumentos de direito à cidade, servindo para esclarecimentos da comunidade em relação aos instrumentos de gestão e as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais do espaço onde elas vivem e trabalham. Deve-se, nesta ação política de luta, envolver escolas, igrejas, dentre

outras instituições sociais que contribuam na construção da rede social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: Re-construindo as leituras do urbano

O conhecimento do urbano, nos níveis básico e médio do ensino, trata as questões contemporâneas de forma muito genérica, jornalística e difusa, muitas vezes valorizando as notícias da mídia, que são efêmeras e fugidias. Questões fundamentais pertinentes à maturidade compreensiva sobre a cidadania possível com a cidade e as informações e ação que garantam o direito, e as questões básicas ligadas aos problemas sociais, urbanos e rurais e aos instrumentos legais possíveis não são trabalhados em sala de aula. A escolha conceitual fundadora de cada disciplina expõe o sentido da existência daquela disciplina que deve somar na busca de soluções colocadas pelo seu tempo social, pela vida coletiva. Trata-se da necessidade de ser reconhecido o papel político e acadêmico da Ciência (MORIN, 1993). Partindo dos pressupostos de que os conceitos são históricos e dinâmicos dialogando com os contextos experimentados e vividos como ensina Sartre (1978), Lefebvre (2004) e Santos (1991), torna-se fundamental o diálogo educativo que contribua filosoficamente e na prática (práxis) com a formação da cidadania plena. Tal formação não pode ser genérica e distante do cotidiano, como muito bem ensina Paulo Freire sobre a necessidade prática da pedagogia na formulação plena do ser, a partir do conhecimento e do reconhecimento do outro. Isto significa interagir com as legislações criadas e as possibilidades da realização do humanismo concreto (SILVA, 2005), ou seja, ensinar o que os instrumentos de gestão possibilitam na democratização da cidade e, ao mesmo tempo, aprender e apreender com os saberes populares. Tal proposta parece utópica. Mas estamos propondo um humanismo concreto, o que seja possível a partir das trocas culturais com

nossa gente e, ao mesmo tempo, fornecendo acesso comunicacional, ou seja, aquilo que é fácil e historicamente acessado pelas elites, pelos capitalistas e pelas classes médias e altas no Brasil. Na Argentina, segundo Poggiese (2006), é histórico na construção dos movimentos sociais e nos instrumentos de luta política social urbana o compartilhamento dos problemas sociais junto com as crianças e os adolescentes. Além disso, as questões e legislações de política urbana são ensinadas nas escolas, o que contribui na realização do exercício de uma cidadania plena. Porque o exercício da cidadania não ocorre apenas por causa da existência dos textos da lei, mas nas formas de interpretação e de ação política a partir delas, o que representa confrontos, acordos, conflitos, pactos e cisões no pleno exercício do fazer é que se faz a consciência e a sala de aula deveria se, neste sentido, torna-se um dos fóruns do exercício da democratização da informação e do debate as questões centrais que envolvem a vida coletiva contemporânea.

Neste sentido, há muito por ser feito para o exercício pleno da participação social junto aos planos diretores municipais, estaduais e/ou municipais. É necessário romper processos seculares de separação entre parcelas da sociedade civil e o Estado, para que essas parcelas também construam a história urbana dos seus lugares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESTATUTO DAS CIDADES. Brasília: Polis, 2001.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Belo Horizonte: 2004 (1a . Ed. 1970, França)

MORIN, Edgar. Ciência com consciência. Rio de Janeiro: Bertrand, 1993.

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO, 1998.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

POGGIESE, Héctor A. Movimentos sociais, educação e a comunidade metropolitana: uma proposição para a ação . In: MetrÓpole: governo, sociedade e território, Orgs. Silva, Catia A. at. Al. Rio de Janeiro: DP&A, 2006 (prelo).

REGURALIZAÇÃO DA TERRA. Câmara de deputados: Brasília: CAIXA, 2001.

SANTOS. Milton. O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo. São Paulo: HUCITEC, 1991.

SARTRE, Jean-P .“O existencialismo é humanismo” in Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978: p. 02-32

SCHIMIDT, Ricardo. & FARRET, L. A questão urbana. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SILVA, Catia Antonia da et al. Formas em crise; utopias necessárias. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2005.

SILVA, Catia Antonia da. “Espaço, técnica e saber: labirintos da qualificação do trabalho” . in Castro, Iná et al. (orgs.), Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1999.

SOJA, Edward W. Geografias pós-modernas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida. Reconstituo a História da Região Metropolitana: processo, teoria e ação. In: Metr6pole: governo, sociedade e territ6rio, Orgs. Silva, Catia A. at. Al. Rio de Janeiro: DP&A, 2006 (prelo).