

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

A UNIVERSIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE PARACAMBI

Regina Bienenstein (NEPHU)

Alice Lourenço Marina A. Xavier Simone Polli

Sessão Temática 1 - Gestão urbana e regional: modelos, práticas e implicações.

A Universidade e o Plano Diretor Participativo: A Experiência de Elaboração no Município de Paracambi

Resumo

O presente trabalho analisa a experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de Paracambi – RMRJ, que contou com a participação da Universidade Federal Fluminense, por meio do edital MCT/MCidades/CNPq nº 060/2005. Os principais objetivos da Universidade eram: (1) capacitar a equipe local para a sua construção coletiva, segundo os princípios da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade; (2) capacitar a equipe de planejamento municipal para monitorar e controlar todo o processo de planejamento local; (3) construir metodologia de trabalho apropriada à realidade de Paracambi que garantisse a permanente participação popular e o atendimento das demandas locais; (4) construir canais de efetiva participação da população em todas as etapas do processo e (5) abrir um amplo e permanente debate sobre os rumos do município, envolvendo os atores sociais diretamente responsáveis pela construção do desenvolvimento municipal. No presente trabalho, são destacados os principais aspectos deste processo, os avanços alcançados e as dificuldades enfrentadas, em específico, no que se refere (i) ao papel da Universidade na elaboração de Planos Diretores Participativos; (ii) à metodologia empregada; (iii) ao processo participativo e sua continuidade após a aprovação do Plano Diretor e (iv) aos desafios e continuidade do processo.

A Universidade e o Plano Diretor Participativo: A Experiência de Elaboração no Município de Paracambi¹

O presente trabalho examina a experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de Paracambi – RMRJ, realizada pela equipe do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense / NEPHU-UFF, destacando os principais aspectos do processo, avanços e dificuldades enfrentadas. A presença da Universidade no município deve-se ao Edital MCT/MCidades/CNPq n.º 060/2005, que possibilitou prestar apoio ao fortalecimento da gestão municipal, segundo as prioridades, condições e linhas temáticas definidas no citado Edital.

Destaca-se o papel positivo do edital dos Ministérios das Cidades e da Ciência e Tecnologia que, observando a dificuldade de grande parte dos municípios de pequeno e médio porte brasileiros (até 50.000 habitantes) e sua reduzida capacidade de planejamento territorial e urbano, proporcionaram uma convocatória de tecnologias de gestão participativa para a elaboração dos planos diretores municipais participativos por meio de Instituições de Ensino Superior e sua apropriação pelos atores locais.

Conforme o Estatuto da Cidade - Lei Federal n.º 10.257/2001, dos 92 municípios que formam o Estado do Rio de Janeiro, 58 possuíam obrigatoriedade de elaborar ou revisar seus Planos Diretores, tendo que aprová-los em outubro de 2006. O município de Paracambi encontrava-se dentro desta obrigatoriedade por dois motivos legais: (i) por fazer parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e (ii) por ter população acima de 20 mil habitantes.

O município de Paracambi localiza-se a 80 km do município do Rio de Janeiro, às margens da Rodovia Presidente Dutra (BR 116) e tem uma população total de 40.475 habitantes, segundo Anuário Estatístico da Fundação CIDE - 2005. Apesar de localizar-se na RMRJ não guarda características com os municípios da baixada, aproximando-se dos municípios do centro sul fluminense de pequeno porte. Possui 186,4 km² de extensão territorial, sendo 92% área rural (relevo fortemente ondulado) e 8% área urbana. Sofreu forte esvaziamento econômico na década de 90, sendo fechadas grandes indústrias como a Brasil Industrial (têxtil) e a Siderúrgica Lanari.

Ao longo do desenvolvimento do Plano Diretor Participativo, buscou-se contribuir para a implantação, juntamente com a equipe local da Prefeitura Municipal de Paracambi, de um processo permanente de gestão territorial participativa. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (1) capacitar a equipe local para a construção coletiva do Plano

Diretor Participativo de Paracambi e para monitorar e controlar o processo de planejamento local; (2) construir metodologia de trabalho apropriada à realidade municipal de Paracambi que garantisse a permanente participação popular e o atendimento das demandas locais; (3) incentivar a construção de canais de efetiva participação da população (comissão de acompanhamento, fóruns, conselhos, reuniões setoriais e regionais) em todas as etapas do processo e (4) abrir um amplo debate sobre os rumos do município, envolvendo os atores sociais diretamente responsáveis pela construção do desenvolvimento do município.

Alguns destes objetivos foram atingidos, enquanto outros dependem de um maior amadurecimento e construção permanente. Assim, visando uma análise mais ampla e crítica deste processo é que o presente texto foi proposto. Procurou-se, para tanto, compreender os seguintes aspectos que nortearam o trabalho de elaboração do PDPP: (i) o papel da Universidade na elaboração de Planos Diretores Participativos; (ii) a metodologia empregada; (iii) o processo participativo e sua continuidade após a aprovação do Plano Diretor e (iv) os desafios e a continuidade do processo.

1. O Papel da Universidade na Elaboração de Planos Diretores Participativos

O Plano Diretor Participativo de Paracambi (PDPP) foi desenvolvido como atividade de extensão universitária e, como tal, representou uma oportunidade de interação entre a Universidade e a Prefeitura, o que tornou possível perceber as dificuldades enfrentadas pelo Executivo Municipal, as questões políticas envolvidas, compartilhar aspectos do cotidiano administrativo e identificar os gargalos existentes.

Foi uma experiência em que as equipes trocaram conhecimentos mutuamente. A Universidade colocou à disposição da equipe local conhecimentos e orientação que permitiram sua participação ativa e direta na elaboração dos documentos técnicos, leitura técnica e no desenvolvimento de processo participativo que culminou com a leitura comunitária da realidade municipal e a apresentação de propostas pela população. Também a Universidade recebeu como retro-alimentação, os anseios, aspirações e necessidades do corpo técnico e da população (nos momentos de participação), o que permitiu conhecer melhor a realidade local.

Enquanto atividade de extensão acredita-se que a experiência de Paracambi favoreceu:

1. A difusão e socialização do conhecimento detido pela área de ensino;
2. O reconhecimento das condições do município que retrata a realidade de parte significativa dos municípios brasileiros;

3. A prestação de serviços e assistência aos técnicos e cidadãos do município dentro de uma perspectiva de capacitá-los para dar continuidade ao processo de gestão democrática;
4. A identificação de futuras linhas de pesquisa, extensão e trabalhos acadêmicos.

A partir das reflexões da equipe NEPHU-UFF e do permanente diálogo com a equipe técnica municipal, surgiram alguns temas para pesquisa que, acredita-se, possibilitarão articular a tríade ensino-pesquisa-extensão na Universidade. São eles:

1. Como democratizar a democracia? A nova cultura política do diálogo;
2. Os sentidos do conflito na gestão municipal;
3. Os sentidos da participação na gestão urbana;
4. Técnicas e meios de participação social – “tecnologia democrática”;
5. Poder Público enquanto provedor da participação popular;
6. A democracia representativa e a democracia participativa em análise;
7. O papel dos Conselhos na democratização da administração municipal;
8. O Plano Diretor Participativo enquanto instrumento para o exercício da função social da cidade e da propriedade: um sonho ou uma realidade a ser construída?
9. A efetividade e a legitimidade da norma urbanística;
10. O papel e os limites do planejamento na administração local;

Acredita-se que muitos dos temas relacionados acima já tenham um corpo teórico bastante consistente. Cabe ao pesquisador associá-las aos objetos empíricos, analisando suas permanências e mudanças a fim de criar e disseminar práticas que busquem a transformação da cultura política brasileira.

2. Metodologia Empregada

2. 1. A elaboração do Plano Diretor a partir do trabalho do comitê técnico

Segundo avaliação da equipe NEPHU-UFF, um dos principais avanços desta experiência foi o método utilizado que enfatizou o intercâmbio com a equipe local, a troca de experiências e a construção coletiva do Plano Diretor Participativo.

De forma sintética, pode-se dizer que a metodologia utilizada na construção do PDPP incluiu:

1. A realização de mini-curso compreendendo informações básicas sobre objetivos, conteúdos e abrangência do Plano Diretor Participativo, Estatuto da Cidade e alguns

dos instrumentos de política urbana nele disponibilizados, como gestão democrática, a função dos conselhos;

2. A elaboração de roteiros detalhados com questões orientadoras para a leitura técnica, para a leitura comunitária e para a apresentação de propostas, a partir de um conjunto de aspectos que permitiram cobrir a realidade municipal - territorial, social, econômica e ambiental;
3. A convocação de uma equipe local, nomeada pelo Prefeito, composta por técnicos de várias Secretarias, de diferentes formações, e sua divisão em 4 sub-equipes correspondentes aos temas supracitados e que produziram os documentos relativos à leitura técnica;
4. A adoção de rotina composta por (a) reuniões semanais com a equipe local quando eram tratados assuntos de interesse comum e esclarecidas dúvidas gerais sobre o encaminhamento do processo, dificuldades e formas para superá-las; (b) reuniões semanais específicas com cada sub-equipe, quando recebiam as tarefas a serem desenvolvidas na semana seguinte e as observações/correções sobre o trabalho produzido na semana anterior; (c) envio dos produtos preliminares da semana pelas sub-equipes e (d) revisão destes produtos pela equipe NEPHU-UFF e sua posterior devolução com as devidas modificações e novas tarefas a serem realizadas nas semanas seguintes.

Esta interação entre a Universidade e a equipe local resultou em uma metodologia mais adequada às dificuldades e à forma de trabalho dos técnicos locais. Os roteiros eram adaptados para a realidade encontrada. Foi um aprendizado porque, muitas vezes, chegou-se à Prefeitura imaginando determinadas condições e o resultado da interação era completamente outro, conseqüência dos costumes, da burocracia, dos hábitos e rotinas consolidadas. Isto freqüentemente exigiu ajustes e esforço redobrado, inclusive de convencimento, para encontrar a melhor alternativa para prosseguir o trabalho.

Esta metodologia contribuiu também para amenizar as adversidades encontradas na estrutura organizacional municipal, onde predominam o isolamento, a fragmentação, a falta de articulação e a superposição de atribuições entre seus diferentes órgãos e setores, além de um quadro técnico muitas vezes despreparado para desenvolver suas competências. A integração de diferentes secretarias por meio da participação de seus técnicos no processo de construção coletiva do Plano Diretor Participativo contribuiu para diminuir a situação de isolamento descrita. Com o forte apoio logístico e técnico da Secretaria Municipal de Planejamento, sem dúvida um dos fatores decisivos para o sucesso dos trabalhos, foi possível

reunir no Comitê Técnico, 28 membros das diferentes Secretarias: Saúde, Ação Social, Obras, Educação, Administração, Procuradoria, Cultura, Meio Ambiente, Finanças e Agricultura, além da Guarda Municipal e da Defesa Civil. O que foi iniciado como uma estratégia para superar as dificuldades resultantes da pequena equipe técnica, transformou-se em um fator de integração entre as mais diversas secretarias, fato reconhecido amplamente como um dos principais aspectos positivos da metodologia. Além disso, a integração permitiu: (i) elaborar uma leitura técnica bastante detalhada, a partir das experiências das secretarias; (ii) descobrir novos talentos no corpo técnico e realocá-los para atividades pendentes; (iii) perceber a importância da continuidade do planejamento e das informações compartilhadas e (iv) superar limitações e valorizar os saberes individuais na construção coletiva da leitura técnica.

Esta integração / participação dos diferentes setores da administração municipal, é claro, não ocorreu sem qualquer problema. Não raro, os técnicos que compunham a equipe local eram absorvidos pelas atividades do cotidiano e não conseguiam cumprir o cronograma estabelecido. As equipes das secretarias, além de não apresentarem qualificação técnica necessária ao desenvolvimento do processo de planejamento, eram insuficientes para a realização das tarefas rotineiras e a maioria é contratada para prestação de serviços temporários, em regime de tempo parcial. Para superar tal obstáculo, foi necessário realizar reunião com todos os secretários municipais envolvidos no processo, ocasião em que a atuação e o empenho do Secretário de Planejamento foram fundamentais para o resultado positivo. A partir desta reunião, onde cada parte expressou suas dificuldades, houve uma melhora significativa nos trabalhos do Comitê Técnico.

Houve também uma dificuldade inicial em entender a função da Universidade enquanto colaborador e facilitador dos trabalhos, conforme orientou o Edital do Ministério das Cidades. Muitos acreditavam que a Universidade teria o papel de elaborar o Plano Diretor a partir das informações coletadas, a exemplo do que geralmente ocorre com equipes de consultoria contratadas. No entanto, a equipe NEPHU-UFF manteve firme a postura de contribuir metodologicamente com o processo, reafirmando que a construção do Plano dependeria do esforço coletivo da equipe técnica local.

Ao longo da construção coletiva do PDPP, surgiram temas e visões/interpretações da realidade municipal que mereceram uma maior reflexão e discussão. Por exemplo, a sub-equipe de meio ambiente argumentava que todos os problemas de Paracambi eram decorrentes do crescimento da população, aproximando-se de uma visão Malthusiana². Segundo esta equipe, a degradação do meio ambiente, o excesso de acúmulo de lixo, a

agricultura enquanto atividade impactante, todos estes problemas seriam resolvidos por meio da educação ambiental.

Por outro lado, não estava claro para a sub-equipe territorial o fato do comando da ocupação urbana não estar nas mãos da Administração Municipal e sim, ser orientada pelos desejos dos grandes proprietários que mantêm grandes vazios urbanos em áreas infra-estruturadas, parcelando-as conforme seu interesse.

Neste sentido, o papel da Universidade também foi importante para discutir com a equipe técnica uma nova forma de ver a cidade a partir dos conceitos da reforma urbana, valorizando os conflitos cotidianos como motivadores para pensar novas práticas e ações urbanísticas. A equipe NEPHU-UFF ressaltou a importância do poder público conduzir o processo de urbanização, propor e abrir no Plano Diretor, espaço para a abordagem de fenômenos como as ocupações irregulares, a favelização e o trabalho informal, discutindo dentro de um enfoque problematizador da realidade e procurando garantir, assim, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Finalmente, também não muito diferente das condições encontradas em parte significativa dos municípios brasileiros, a Prefeitura não dispunha de equipamento e nem base cartográfica apropriada para elaboração dos mapas temáticos³ o que dificultava o conhecimento espacial do município. Na ocasião do início dos trabalhos do Plano Diretor Participativo, o município possuía uma base geoprocessada (Paracambi Geo). No entanto, esta apresentava sérias limitações, principalmente quanto à edição das informações e a baixa resolução de sua base, fator que inviabilizaria a elaboração dos mapas temáticos⁴.

Frente a esta situação, o trabalho de confecção de um mapa base foi bastante demorado. Tornou-se necessário transformar a base cartográfica num arquivo editável para fácil e precisa manipulação. Com isso, a própria equipe da Secretaria de Planejamento pôde ter o controle da execução, da edição das informações pertinentes e da compreensão da dinâmica urbana de Paracambi. Depois de um processo de aprendizado na prática, foi possível a total familiaridade com o programa e as informações que compunham o trabalho de elaboração dos mapas.

Para otimizar as ações do planejamento, foi recomendado que a Prefeitura Municipal investisse em uma base cartográfica geo-referenciada que permita o acompanhamento da dinâmica urbana em sua dimensão espacial e traga as informações básicas pertinentes ao trabalho de ordenamento territorial e do planejamento do município. Esta base deve expressar, a realidade do território com a máxima precisão técnico-científica e com a possibilidade de contínuas e permanentes atualizações. Neste sentido, foi elaborado diagnóstico da situação e

solicitada a contribuição das secretarias envolvidas no processo para indicação dos aspectos a serem contemplados no Sistema de Informações Geo-referenciado (SIG).

2.2. Comitê técnico avalia o processo de construção do PDPP

Ainda com o trabalho em andamento, foi feita uma primeira avaliação com o Comitê Técnico pós-aprovação da Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal. Podem-se perceber as dificuldades e a satisfação dos técnicos em escrever, mapear e construir coletivamente, eles mesmos, o Plano Diretor Participativo. Citamos abaixo alguns depoimentos⁵.

Segundo Fabiane Sant`Anna⁶, o processo de elaboração do Plano Diretor teve pontos positivos e pontos negativos. Com relação aos pontos negativos cita:

(...) equipamentos de informática inadequados; desvalorização do trabalho de alguns técnicos; demora na definição do mapa base; falta de um banco de dados comum às secretarias; pouco tempo para elaboração do Plano Diretor.

E, com relação aos pontos positivos destaca:

Amei as audiências públicas, desta forma ver o Plano acontecendo. Conheci novas pessoas pela integração com outras secretarias. Aprendi muita coisa de informática, passei a saber como o Plano Diretor é importante para a cidade. A prática dos textos foi fundamental para o entendimento do que era de fato um Plano Diretor.

Já Moacyr Rosa Junior da equipe de mobilização afirma:

No início pensei que as audiências eram simplesmente uma comunicação do governo municipal com a população. Depois, verifiquei que era algo maior: era ouvir o povo, com suas reclamações, simples, diretas, sinceras como nunca vi igual. Os moradores de Paracambi ficaram surpresos pela oportunidade dada. Pronunciaram-se abertamente, dando com isso subsídios para que a equipe técnica fizesse o seu trabalho. A integração entre as secretarias foi enorme, dentro da disponibilidade dos órgãos. Os reclamos e os anseios estão anotados. Agora temos que colocar em prática. Se o fizermos com bom senso e boa vontade, diremos que valeu a pena todo o esforço despendido. Eu gostei muito de participar. Para mim foi uma experiência formidável. Senti que o povo gosta de ser consultado. A maioria da população ainda acredita que um dia alguém ou algum grupo de pessoas irá atender às suas reclamações e suas necessidades.

Outro componente do grupo relata: “Participar da elaboração do Plano Diretor Participativo de Paracambi foi uma experiência muito boa para mim, pois eu pude tomar conhecimento de que a população tem poder para escolher o tipo de cidade que melhor atende às suas necessidades”.

Em resumo, mais do que o conteúdo e sua viabilidade, foram apontados como aspectos negativos as condições de trabalho e, como pontos positivos, a possibilidade de escutar a população, de integrar técnicos de diferentes secretarias e de descobrir o potencial de cada um. Portanto, fica claro que, para esses técnicos, o importante foi o processo e a metodologia usados na construção do PDPP.

2.3. A leitura comunitária e o envolvimento da população na construção coletiva do Plano Diretor

A participação popular na construção do PDPP foi viabilizada por meio de Audiências Públicas, reuniões nos bairros, formação e reuniões da Comissão de Acompanhamento e a distribuição e coleta de 2.500 questionários. No total, 4.635 moradores foram ouvidos ou consultados, o que corresponde a mais de 10% da população de Paracambi. De início, houve certa resistência do Executivo Municipal em empenhar esforços no sentido de realizar o número de encontros e reflexões coletivas previstas na proposta de trabalho da equipe NEPHU-UFF. Os argumentos variavam entre a exigüidade de tempo para elaborar e aprovar o Plano Diretor Participativo na Câmara dos Vereadores e certa descrença com relação ao interesse da população em participar deste processo.

Vencido esta dificuldade inicial, foi instituída uma Equipe de Mobilização responsável por divulgar e convocar a população para participar das reuniões comunitárias nos bairros e das Audiências Públicas. Esta equipe também trabalhou na coleta de informações em campo, com a aplicação de questionários, sugestões e distribuição de convites. Segundo relatos de seus integrantes, o trabalho permitiu ouvir diretamente as pessoas e saber o que realmente se passava em cada bairro do município. Desta equipe participaram técnicos da Secretaria de Planejamento (uma assistente social e duas estagiárias) e da Secretaria de Ação Social (que disponibilizou os agentes jovens) e, em alguns momentos, houve a colaboração da Secretaria de Saúde, através dos Agentes de Saúde.

Foram realizadas 18 reuniões comunitárias de sensibilização, totalizando 1.336 participantes, durante as quais foram identificadas as expectativas em relação ao Plano Diretor e seus resultados. Elas seguiram roteiro construído pela equipe NEPHU-UFF em conjunto com o Comitê Técnico. Nestas reuniões era exibido, inicialmente, o vídeo do Ministério das Cidades e, a partir daí, eram colocadas três perguntas para debate: (i) O que é e para que serve o Plano Diretor Participativo de Paracambi (PDPP)? (ii) Qual a principal questão que deve ser tratada no PDPP? (iii) Quem participa?

Além dessas reuniões comunitárias, foram feitas 3 Audiências Públicas cuja participação cresceu gradativamente. A primeira contou com a presença de 138 pessoas e teve por objetivo o lançamento público do processo de construção coletiva do Plano Diretor Participativo. Foram discutidos a metodologia, as instituições envolvidas e seus respectivos papéis. A segunda audiência, com a participação de 252 pessoas, buscou identificar os problemas e conflitos que se expressam no território de Paracambi e como se distribuem os

benefícios e ônus do processo de desenvolvimento. A partir dos problemas e das potencialidades identificadas, foi realizada a terceira audiência pública com o objetivo de construir propostas de ação e programas voltados para o desenvolvimento inclusivo e democrático do município. Diferentemente das duas últimas audiências, a terceira contou com 547 participantes, dentre eles muitos estudantes e munícipes da área rural o que enriqueceu o conteúdo das propostas relativas à educação, cultura, esporte e lazer, tanto na área urbana, quanto na área rural. A metodologia e as dinâmicas utilizadas nas três audiências, fazendo a população falar e/ou escrever seus problemas e propostas, muito contribuiu para a diversidade e riqueza do documento do Plano Diretor.

Importante registrar que os esperados confrontos entre interesses de grupos sociais distintos não chegaram a representar obstáculo ou dificuldade na construção/aprovação das propostas. Na verdade, eles apareceram apenas em dois momentos: em uma das reuniões de bairro, na discussão sobre comércio informal quando foram explicitados interesses contraditórios entre, de um lado, representantes do comércio informal e, de outro, comércio e moradores da cidade formal. A outra ocasião foi a audiência pública para discutir problemas e potencialidades do município quando cada grupo temático devia apresentar prioridades de tratamento das questões identificadas.

Este aparente consenso pode ser a expressão das formas de participação dos diferentes grupos e classes sociais que, como aponta VILLAÇA (2005, p.50), “[...] têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses.”

Em Paracambi, isto fica claro quando, em paralelo com a construção do PDPP e sem que a equipe local participasse, foram desenvolvidos ações e projetos específicos decididos em outras esferas da administração. Neste ambiente, os grupos dominantes não *precisam* participar ativamente de audiências e debates públicos, pois seus canais de acesso ao poder de decisão e de atendimento às suas reivindicações são mais diretos.

Mesmo após o Plano Diretor aprovado pela Câmara dos Vereadores, a equipe NEPHU-UFF se manteve presente no município, prestando apoio ao planejamento. Isto favoreceu a implementação de algumas ações previstas no Plano Diretor, como a elaboração da legislação urbanística complementar, além de ter contribuído para fortalecer politicamente as atividades do planejamento municipal. Após debate público sobre a lei de Zoneamento, foram eleitos, recentemente, os membros da sociedade civil que participam do Conselho de Desenvolvimento Municipal instituído pelo Plano. Esta reunião representou uma

oportunidade de tornar acessível as informações que antes eram conhecidas apenas pelas equipes técnicas e publicizar a Lei do Plano Diretor Participativo de Paracambi aprovada.

O Conselho de Desenvolvimento Municipal, em conjunto com a Equipe Técnica, deverá dar continuidade aos processos participativos e também motivar a gestão no sentido da implementação do Plano. Claro está que essas ações não são garantia de que ela efetivamente acontecerá. Na verdade, o município tem uma história de não utilização de seus instrumentos normativos de planejamento. Por exemplo, o Plano Diretor elaborado em 1991, poucas vezes chegou a ser utilizado e a legislação urbanística foi alterada na aplicação cotidiana, sem qualquer registro dessas modificações.

De qualquer forma, esta permanência da equipe NEPHU-UFF após a aprovação da lei do Plano foi um ponto positivo, pois tem possibilitado perceber as dificuldades e a dimensão dos entraves enfrentados pela gestão municipal em dar continuidade aos processos.

3. Desafios Permanentes: uma breve reflexão

Durante o desenvolvimento do PDPP algumas questões foram recorrentes. Parte delas compõe o rol de desafios permanentes a serem enfrentados na construção de cidades mais justas e democráticas. Importante lembrar que muitas vão além do Plano Diretor e dependem de um profundo amadurecimento societário e transformação de certas práticas políticas e sociais.

3.1. Disputa entre democracia representativa e participativa: a instância da Câmara Municipal

A integração, a participação e apropriação dos vereadores no processo de construção coletiva do Plano Diretor ainda é um desafio. Os vereadores de Paracambi, apesar de convidados, pouco participaram da elaboração e das audiências públicas, aguardando a entrega formal dos documentos.

Para surpresa da equipe NEPHU-UFF, os vereadores receberam o projeto de lei do Plano e o aprovaram sem qualquer alteração e sem realizar nenhuma audiência pública ou debate sobre ele. É verdade que o produto final entregue na Câmara foi fruto de ampla discussão da população nos canais abertos para a participação, atingindo 10% da população. No entanto, este não seria motivo suficiente para a aprovação integral da lei. Não existem informações suficientes que possam subsidiar possíveis hipóteses, mas provavelmente não se feriu nenhum interesse imediato. Talvez, a futura discussão da Lei de Uso e Ocupação do

Solo faça aflorar discussões que possam contribuir para esta reflexão, já que os interesses dos proprietários e empreendedores imobiliários poderão ser afetados. De qualquer forma, fica a dúvida sobre a razão dos vereadores se furtarem em participar destas discussões. Esta experiência nos leva a refletir sobre os limites do planejamento bem como perguntar sobre a qualidade da democracia representativa e sua interação, de fato, com a democracia participativa.

No Brasil há um claro predomínio e valorização da democracia representativa sobre a participativa, pouco se esclarecendo sobre a possibilidade de outras formas de participação nas decisões públicas e se questionando sobre os problemas da representação (a distância entre os interesses dos representados e seus representantes) e dos processos decisórios.

Esta não problematização da democracia representativa serve à manutenção das relações de dominação ou à busca de um “consenso” para melhor governar e possibilita o uso da democracia representativa e do Estado como instrumentos para manter os privilégios e a hegemonia⁷ da classe dominante. Aliás, este papel exercido historicamente pelo Estado brasileiro corresponde à reflexão de Gramsci que

[...] atribuiu ao Estado parte dessa função de promover o conceito (burguês) único da realidade e, conseqüentemente, emprestou ao Estado um papel mais extenso (ampliado) na perpetuação das classes. [...] não era simplesmente a falta de um entendimento de sua posição no processo econômico que impedia os trabalhadores de compreender o seu papel de classe, nem eram somente as instituições “privadas” da sociedade, como a religião, as responsáveis por manter a classe trabalhadora longe da autoconsciência, mas era o próprio Estado que estava encarregado da reprodução das relações de produção. Em outras palavras, o Estado era muito mais do que o aparelho repressivo da burguesia; o Estado incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura (CARNOY, 1986, p. 91).

Acrescente-se a isto o fato de, no Brasil, a forma de eleição dos representantes deixar brecha para vários tipos de *lobbys* e tráfico de influências, tornando esta forma de democracia mais frágil e restrita do que aparece para o senso comum. Por exemplo, o financiamento das campanhas eleitorais por grandes empresas garante a representação de seus interesses no parlamento⁸, elo freqüentemente negado. Os doadores se apresentam como “parceiros” dos deputados em projetos no Congresso e negam outros tipos de influência.

Santos acredita que há um confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa e que

Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade de democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social (SANTOS, 2002, p. 32).

Além do debate conceitual, observa-se a disputa em torno da qualificação e do conteúdo de democracia. Enquanto para alguns, o voto é a forma central da democracia, para outros esta se encontra no âmbito do resgate da dimensão pública e cidadã da política. Este confronto está relacionado, entre outros aspectos, com: (i) a falta de incentivo à ampliação dos canais de participação; (ii) o forte poder da democracia representativa, principalmente das Câmaras Municipais em definir e aprovar determinados projetos em detrimento dos interesses da população; (iii) a autonomização do político, isto é, a separação da esfera da vida da esfera da política, gerando uma relação extrema entre a passividade dos eleitores e atividade monopolizada pela elite política governante; (iv) a hegemonia da concepção de democracia liberal e (v) a desarticulação das entidades da sociedade civil que pouco reivindicam mudanças.

3.2. A aplicação do Plano Diretor Participativo de Paracambi (PDPP)

Um dos grandes desafios do processo de elaboração do PDPP é a sua efetiva aplicação pelo Executivo Municipal. A obrigatoriedade de elaboração e aprovação garante apenas que os municípios se envolverão no cumprimento deste dispositivo legal. No entanto, isto não é suficiente para assegurar o compromisso com a construção de cidades mais justas e democráticas ou a sua efetiva aplicação. Como alerta VILLAÇA (2005, p. 18), existe o perigo de que a simples obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor Participativo, conforme colocado no Estatuto da Cidade estimule “[...] a reprodução xerográfica de planos, seu engavetamento e a atuação de profissionais inescrupulosos. É fácil ter planos diretores; basta pagar por um – se a procura aumentar o preço deverá cair – e se, por acaso, *o fiscal* (?) aparecer, abrir a gaveta e mostrá-lo”.

Neste sentido, o Edital MCidades/MCT/CNPq N.º 060/2005 representou importante contribuição para escapar desta armadilha. É claro que não evita o perigo seguinte, isto é, o de não ser aplicado apesar de sua qualidade técnica e adequação à realidade a que se destina. Isto depende, entre outros fatores, da apropriação do conteúdo e dos princípios do Plano Diretor por parte do Prefeito e demais Secretários Municipais, além, é claro, pela população. No caso específico de Paracambi, cabe salientar que o Prefeito não participou ativamente do processo de elaboração do Plano, o que pode ser indicativo do grau de importância dada ao planejamento e ao Plano Diretor. Na verdade, lá também, observa-se um distanciamento entre a forma de planejamento e a forma de ação política (gestão) presente em vários municípios brasileiros.

O planejamento urbano municipal baseado no Plano Diretor é considerado por alguns administradores locais como uma forma ultrapassada e demorada de planejamento. Em geral, as ações políticas da gestão obedecem à outra lógica, onde são priorizadas obras, com vistas a fins eleitorais. Isto tem levado administradores a atuar no planejamento por projeto, com maior liberdade de ação e investimentos aplicados segundo os recursos captados. Esta forma de ação aproxima-se muito dos ideais da desregulação e do acolhimento, sem restrição, das políticas financiadas por agências multilaterais. Na verdade, sem planejamento ativo, a administração municipal fica livre para empreender projetos pontuais, segundo a sua própria conveniência. Entender o planejamento enquanto uma ferramenta de gestão significa um importante avanço no sentido de tornar mais efetivas as políticas públicas e aproximar os investimentos das reais necessidades da população.

A efetividade e a continuidade das ações da Secretaria de Planejamento, o caráter de controle urbanístico, a mudança da cultura política em relação às questões territoriais depende (entre outros) do conhecimento e da apropriação do Plano Diretor e do caráter permanente do planejamento na gestão municipal.

3.3. O processo participativo como espaço de capacitação da população

Com a obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, cerca de 60% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro elaboraram seus Planos Diretores, todos ditos participativos. A participação converteu-se em expressão amplamente usada, mas de conteúdo e significado extremamente vagos.

O fato do Estado Brasileiro ainda ser atravessado por uma cultura política autoritária, conservadora e avessa à participação faz com que algumas experiências participativas fiquem limitadas. Por outro lado, as formas de participação podem fazer parte de processos de cooptação por grupos sociais superincluídos que buscam preservar a ordem estabelecida, diluir conflitos sociais, fortalecer estruturas de poder excludentes e centralizadoras, retirando assim seu potencial transformador e de enfrentamento das relações de poder. Em muitos casos, a participação torna-se ambígua e vulnerável servindo como filantropia empresarial ou para legitimar decisões do executivo.

Por outro lado, práticas políticas criativas e que utilizam tecnologias adequadas, como o orçamento participativo (OP) de Porto Alegre, ensinam que é possível criar procedimentos que viabilizem a participação social. Conforme ensina SANTOS, democratizar a democracia por meio da articulação entre o mandato representativo e a ampliação da participação direta

da população talvez contribua para a transformação da cultura política e para a emancipação social.

Os processos participativos devem objetivar mudanças societárias mais amplas. Para isso, envolvem regras complexas de participação a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa hegemônica e exigem que os partidos políticos se disponham a abrir mão de prerrogativas de decisão em favor das formas de participação que apontem para a socialização da política e do poder. Desta forma, o desafio está em aumentar a capacidade do governo para garantir a gestão participativa. Mas, além disso, o desafio está em abrir espaços de participação em todas as esferas da vida pública. Conforme discutido no Seminário Democracia e Participação⁹,

[...] aumentar a capacidade de governo significa expandir o seu apoio popular e legislativo, garantir coesão e coordenação entre os órgãos executivos e oficializar a participação popular como aspecto primordial dos processos de elaboração, viabilização e fiscalização das políticas públicas. Isso certamente resultaria na realização – de fato – da “inversão de prioridades” e na redução de práticas clientelistas (2004).

A equipe NEPHU-UFF teve como preocupação central garantir a implementação do plano por meio da continuidade dos processos participativos. A busca permanente da transformação da cultura política é um dos princípios que motivam suas ações. Conforme esclarece SADER ao falar da democracia participativa,

O mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma democrática radical do Estado, fazendo da participação não apenas um elemento de maior transparência governamental, mas alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha uma outra forma de relação entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e democracia (2002, p. 668). [...] Na contramão das tendências dominantes, as políticas de orçamento participativo permitem fortalecer os direitos de cidadania e resgatar a importância do espaço político e o significado dos interesses públicos, e dão início a um processo de reforma radical do Estado centrada numa esfera pública renovada – nem estatal, nem privada: pública (2002, p. 670).

Dentro de uma perspectiva de governo democrático, acredita-se que a participação pode permitir obter resultados duradouros para as ações, além de trabalhar questões de cidadania, desempenhar papel educativo aos seus participantes e contribuir para o desenvolvimento político dos indivíduos, capacitando-os para tomar decisões.

Na verdade, conforme aponta CACCIA BAVA,

Não é possível pensar um projeto de desenvolvimento como algo de competência exclusiva do Estado, dissociado dos atores sociais e políticos que se fazem presentes na arena política, especialmente dos novos atores coletivos que se constituem enquanto representação popular (1995, p. 184).

É necessário tornar o governo local capaz de se comunicar com a opinião pública e ganhar a adesão de uma ampla parcela da população. Trata-se de mudar o eixo que orienta a ação das prefeituras a fim de implementar

um novo projeto de desenvolvimento [...] [que] só se efetiva com a construção da cidadania ativa e com a construção de espaços públicos de negociação onde estejam presentes todos os interesses envolvidos na produção e reprodução da vida nas cidades (Op cit, p. 173-174).

Isto requer

um poderoso movimento da sociedade civil que redefin[a] o papel do Estado, suas competências, seu tamanho [...] [ou seja,] um processo de reforma do Estado a partir da iniciativa da sociedade civil (Id, p.175-176), o que depende do “processo de construção da cidadania que é um processo contínuo no sentido da aquisição de novos direitos. [Neste sentido, é fundamental o papel dos] movimentos sociais e [d]as representações coletivas dos setores sociais até então excluídos e marginalizados pelos regimes autoritários (Id. 185).

Esta participação envolve mais do que a demanda por um bem específico, pontual e de curto prazo. Devem contemplar objetivos mais abrangentes e de longo prazo e envolver a criação de canais e a definição de sua qualidade (GOHN, 2001, p. 51).

4. Conclusões Preliminares: avanços e limites

A partir de uma breve avaliação da experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de Paracambi é possível, sinteticamente, considerar a validade e as dificuldades encontradas. Desta forma pode ser considerada uma experiência rica pelas seguintes razões: mobilizou 10% da população em torno da discussão sobre a cidade; redirecionou algumas políticas públicas, como o cuidado especial com a saúde; propôs novos desafios para a gestão municipal, como a constituição do Conselho de Desenvolvimento Municipal e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; representou um momento de capacitação da população para processos participativos; colaborou na discussão e quebra de paradigmas quanto à concepção da democracia participativa e de cidade; mobilizou o corpo técnico da prefeitura municipal e com avanços inesperados de mudança de postura; evidenciou a função metodológica da equipe da Universidade; viabilizou a experimentação de método cuidadosamente elaborado e aplicado segundo a realidade local; permitiu a auto capacitação da equipe NEPHU-UFF; evidenciou a decisão política e o entusiasmo da equipe local e da Secretaria Municipal de Planejamento; resultou na criação e capacitação da equipe de mapas da Secretaria de Planejamento e possibilitou a permanência da equipe NEPHU-UFF pós Plano Diretor aprovado na Câmara, o que não acontece com consultorias contratadas.

Também algumas armadilhas e limites não devem ser esquecidos. Entre eles, destacam-se o tempo de elaboração do Plano; a saída tardia do edital que resultou em prazos menores e as conseqüentes sanções que passaram a ser a preocupação maior em detrimento da qualidade do processo. Isto dificultou o andamento das atividades não deixando margem para uma atuação e reflexão mais amplas, inclusive sobre as relações de poder no tecido social, o desvendamento dos micro-poderes e as contradições existentes.

Três lições podem ser destacadas na experiência do Plano Diretor de Paracambi:

- **O Plano Diretor Participativo e a política de desenvolvimento urbano federal**

Em muitos municípios do Brasil não existe uma estrutura montada para o planejamento e muito menos a tradição do planejamento participativo como forma de democratizar o acesso à cidade.

Desta forma, o Ministério das Cidades teve papel fundamental quando instituiu a Campanha do Plano Diretor Participativo. A maratona nacional obrigou cada município a criar formas para viabilizar a elaboração do seu plano, estabeleceu um conteúdo mínimo e formas de gestão democrática. Acredita-se que ainda é cedo para avaliar os efeitos da determinação nacional, mas há que se reconhecer a importância e o esforço do Ministério das Cidades no apoio à construção da gestão democrática e em viabilizar os primeiros passos destes processos nos municípios. A fim de não perder os significativos investimentos realizados até agora, permanece o desafio do Ministério em dar continuidade aos processos, em uma segunda etapa de implementação, para torná-los realmente efetivos.

- **A implementação do Plano Diretor Participativo**

A permanência da equipe NEPHU-UFF, após a aprovação do Plano Diretor, possibilitou o reconhecimento das dificuldades da gestão municipal em garantir a continuidade dos processos alavancados e os entraves a sua efetiva implementação. Fica, então, o desafio de pensar estratégias criativas para fazer cumprir as propostas, determinações e instrumentos contidos na Lei, bem como a luta para que futuros editais de licitação contemplem o apoio metodológico à implementação do Plano. Em municípios de pequeno porte, como é o caso de Paracambi, a garantia desta implementação está condicionada não só ao apoio federal, mas também a presença da universidade para fortalecer o corpo técnico municipal e, assim, contribuir na formação de uma nova cultura política de participação no interior da gestão.

- **Fortalecimento da gestão do planejamento territorial**

Na maioria dos municípios brasileiros percebe-se a dificuldade de entender o papel do planejamento dentro da estrutura administrativa local. Antes de ser a instância que produz a

articulação entre os diferentes órgãos e que pensa o futuro do município, o planejamento tem sido deixado em segundo plano enquanto a improvisação tem dominado as ações da gestão.

No caso de Paracambi, as tentativas de planejar a cidade correm em paralelo com outro tipo de planejamento, o planejamento por projeto. Os recursos conquistados são aplicados em projetos pontuais que correspondem à outra ordem, determinada nas esferas de decisão, à margem da discussão com os técnicos municipais ou com a Secretaria de Planejamento. A urgência política em mostrar resultados, os grupos de poder constituídos, as rotinas rígidas e os procedimentos consolidados fazem com que o planejamento seja desvalorizado. Na contramão, a falta de planejamento facilita a ação de qualquer tipo de projeto e interesse.

A desvalorização do planejamento é constatada também quando visto a partir das relações de trabalho. Sob o discurso de enxugar a estrutura administrativa, na busca de um Estado Mínimo e de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, a prefeitura compromete a estruturação de um corpo técnico permanente e capacitado quando insiste em contratos de trabalho temporário.

A elaboração do Plano Diretor Participativo foi uma oportunidade para estruturar a Secretaria de Planejamento, dando maior visibilidade às suas ações e contribuiu para que a gestão percebesse a importância do planejamento no contexto local. As transformações são lentas e gradativas, mas destaca-se, neste caso, o papel da Universidade enquanto orientadora do processo. Ao avaliar o tempo em que a equipe NEPHU-UFF esteve em Paracambi, percebem-se os avanços alcançados por meio da discussão coletiva. Claro que está longe dos ideais da reforma do Estado e da reforma urbana, mas os processos de elaboração de planos diretores podem ser sementes de processos participativos transformadores. Acredita-se que este é o caminho para a continuidade deste processo via Universidade, especialmente a pública, em projetos que possibilitem a integração universidade-sociedade, o diálogo, a construção coletiva e permanente.

Bibliografia

- CACCIA BAVA, Silvio. Dilemas da Gestão Municipal Democrática. In: VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda Prates (Organizadoras). Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995. Pp. 161-190.
- CARNOY, M. Estado e teoria política. Campinas, SP, Papyrus, 1986, Pp. 63-118.

- GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 19 de novembro de 2006, disponível em www.folha.uol.com.br, acesso em novembro de 2006.
- SADER, Emir. Democracia Liberal: triunfo e crise. In: SANTOS, B. d. S. (org). Democratizar a democracia. Os caminhos da Democracia Participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002, p. 651-678.
- SANTOS, B. d. S./AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. d. S. (org) Democratizar a democracia. Os caminhos da Democracia Participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002, Pp. 39-82.
- SANTOS, B. d. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia participativa. In: _____ (org). Democratizar a democracia. Os caminhos da Democracia Participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002, Pp. 453-561.
- SEMINÁRIO OS SENTIDOS DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO. Instituto Pólis. São Paulo, Julho de 2004.
- VILLAÇA, F. As Ilusões do Plano Diretor. São Paulo, mimeo, 2005.

¹Cabe esclarecer que este trabalho representa uma segunda tentativa de sistematizar reflexões sobre um processo que ainda se encontra em andamento mesmo após a aprovação da Lei do Plano Diretor pela Câmara Municipal e, portanto, ainda tem caráter preliminar. Sua primeira versão foi apresentada no IV Congresso de Direito Urbanístico – IBDU, São Paulo, 2006. Julgamos importante socializar esta experiência em espaços como o IBDU e a ANPUR, porque é a partir de agora, pós esta grande maratona nacional, que se pode aprofundar a reflexão de questões comuns identificadas ao longo deste processo mobilizado em todo o país.

²A problemática Malthusiana diz respeito ao equilíbrio entre o número de seres humanos e os recursos disponíveis na natureza. A publicação de *Essay on the principle of population as it affects the future improvement of society* de Robert Malthus, em 1798, marca o início formal de uma discussão, simplesmente quantitativa, entre a utilização dos recursos naturais (que crescia em progressão aritmética na razão um) e o aumento da população (crescendo em progressão geométrica na razão dois).

³Os mapas temáticos deveriam compor o documento do diagnóstico do município. Em paralelo à elaboração daqueles e, buscando solucionar os problemas encontrados na base digital, foi feita uma pesquisa com outras referências cartográficas existentes no município que contavam com a indicação de curvas de nível. Foram consultadas plantas de loteamentos, bem como a base cartográfica da FUNDREM (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro).

⁴Esta base cartográfica não representava o desenho dos imóveis e edificações e as curvas de nível não apresentavam cotas e traçado confiável.

⁵Avaliação realizada em 13/11/2006.

⁶Pertencia à Secretaria de Meio Ambiente, mas foi remanejada para Secretaria de Planejamento para possibilitar a elaboração dos mapas temáticos do Plano Diretor Participativo.

⁷Gramsci entende hegemonia como o indicador do princípio organizador de uma sociedade na qual uma classe se impõe sobre as outras, não apenas através da força, mas também mantendo a sujeição da massa da população. “Hegemonia significa o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna na sociedade civil” (CARNOY, 1986, p. 93). Para Gramsci, a hegemonia está presente na sociedade civil, está em todo lugar e o Estado pode ser considerado um dos aparelhos de hegemonia.

⁸Folha de São Paulo (19/11/2006), reportagem de Rubens Valente e Leandro Beguoci..

⁹INSTITUTO PÓLIS. Seminário os sentidos da Democracia e da Participação. São Paulo, Julho de 2004.