

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ARTES E HUMANIDADES
GEOGRAFIA

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO FATOR PARA A PRODUÇÃO DE UM ESPAÇO
COM “JUSTIÇA SOCIAL”: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA
“REVISÃO DO PLANO DIRETOR” DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA – MG**

João Luís Martins da Silva

DEZEMBRO/2007
Viçosa/MG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ARTES E HUMANIDADES
GEOGRAFIA

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO FATOR PARA A PRODUÇÃO DE UM ESPAÇO
COM “JUSTIÇA SOCIAL”: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA
“REVISÃO DO PLANO DIRETOR” DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA – MG**

Monografia apresenta à Universidade Federal de Viçosa
para obtenção do grau de bacharel em Geografia

Acadêmico: João Luís Martins da Silva

Orientador: Maria Isabel de Jesus Chrysóstomo

Co-orientador: Antônio de Oliveira Júnior

VIÇOSA/MG
DEZEMBRO/2007

Monografia defendida e aprovada em 18 de Dezembro de 2007, perante banca examinadora
constituída por:

Maria Isabel de Jesus Chrysostomo
Orientadora

Neide Maria de Almeida Pinto
Examinador 1

Edson Soares Fialho
Examinador 2

“A cidadania, sem dúvida se aprende. É assim que ela se torna um estado de espírito, enraizado na cultura. É, talvez neste sentido, que se costuma dizer que a liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a manter”.

(Milton Santos)

Quero a utopia, quero tudo e mais
Quero a felicidade nos olhos de um pai
Quero alegria muita gente feliz
Quero que a justiça reine em meu país
Quero a liberdade, o vinho e o pão
Quero ser amizade, amor, prazer
Quero nossa cidade sempre ensolarada
Os meninos e o povo no poder, eu
quero ver

(Milton Nascimento)

AGRADECIMENTOS

À Deus primeiramente, pois nessa caminhada foi uma fonte de forças para todos os momentos difíceis e desafiadores.

Aos meus pais João Martins da Silva e Terezinha de Oliveira Silva (in memoriam) nem tenho palavras para expressar o amor que tenho por vocês. Credito a vocês, tudo o que sou hoje, e se sou assim, honesto e persistente, sempre correndo atrás de meus ideais é porque vocês me proporcionaram bons exemplos. Obrigado pelo carinho e compreensão.

Às minhas queridas e amadas irmãs Ana Paula e Silvana, pelo convívio, pelas conversas, pela dedicação, pelo carinho. Vocês são minha vida.

À mais nova integrante de nossa família, Aisha, que veio para iluminar nossas vidas com seu doce e meigo sorriso. Titio te ama.

Aos amigos de Piumhi, Nilma, Cláudia, Márcia, Fernanda, Wélter, Ana Paula, Júnior, Silica e família, Ana Paula Valério e família, Família Stalo, amigos de Belo Horizonte, Gilberto, Sandra e Fábio, Laser Plus, muito obrigado pelo apoio e pela confiança. É sempre confortante revê-los, mesmo que não estejamos presentes, a amizade e o carinho que nos liga é muito forte.

Aos amigos que fiz em Viçosa: Nathália, Maria Arruda (minha nova mãe), obrigado pelo apoio incondicional nas horas difíceis. Aos amigos da FUNARBE: Roseli, Claudeci, Rita, Flávia, Maria da Paixão e Rosi, foi muito gratificante conviver com vocês. Foi um período de aprendizado que vou levar para sempre.

Às minhas amigas de Piumhi, Ana Flávia, Dora e Lidiane que se fizeram presentes aqui em Viçosa... Muito obrigado pela amizade sincera.

Aos amigos do curso de Geografia que me proporcionaram grandes aprendizados. Obrigado pelas discussões geográficas e pelos almoços no R.U. Deixo aqui um abraço e agradecimento especial para Anna Eliza, Renata, Raquel Portes, Viviam, Manuela, Rosiene, Edson, Matheus... Viçosa não teria valido a pena sem vocês.

Aos amigos Frederico (Full), Helton, Taís, Welton (aptº 2122) obrigado pelos momentos de descontração, pela amizade, conversas e carinho. Vou levá-los pra sempre em meu coração. Como dizem... A felicidade encontramos em horinhas de descuido.

À professora e amiga Maria Isabel que nestes anos de convívio, não somente serviu como exemplo profissional, mas antes de tudo, um exemplo de pessoa a ser seguido...Espelho-me muito em você!

Aos professores do curso de Geografia, que tiveram grande contribuição para a minha formação, ao professor Antônio que aceitou em ser meu co-orientador, e aos entrevistados deste trabalho, pois suas contribuições foram muito importantes para a realização do mesmo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	01
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO	02
1.2 - METODOLOGIA.....	06
CAPÍTULO 2	
URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: A “NÃO-CIDADE” FORMADA DE “NÃO-CIDADÃOS”.	
2.1 – A transformação da cidade: do ideário político da cidadania ao projeto da inclusão	10
2.2 - Concepções que encerram o termo de “Urbanização”	10
2.3- O Processo de urbanização brasileira e o acirramento do quadro de desigualdades sociais.....	11
2.4 – Contextualizando brevemente a urbanização em Viçosa.....	22
CAPÍTULO 3	
A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO AUTORITÁRIO NO BRASIL : A NÃO PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PROPOSTA DE GESTÃO DAS CIDADES	27
CAPÍTULO 4	
PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	
4.1 – Participação social e produção científica: verdades e equívocos na produção historiográfica.....	33
4.2 – Histórico dos movimentos sociais e participação social no Brasil.	35
4.3 –Novo contexto, novos atores, novas diretrizes e novas ações para o planejamento urbano no Brasil	40
CAPÍTULO 5	
PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR EM VIÇOSA.	
5.1 – Criação da estrutura de planejamento urbano em Viçosa.....	47
5.2 – Estruturação da metodologia utilizada para a atividade de planejamento.....	51
5.3 – Estruturação da participação da sociedade e do associativismo em Viçosa.....	62
CAPÍTULO 6	
ANÁLISE DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ANTEPROJETO DE PLANO DIRETOR DE VIÇOSA, À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE	66
CAPÍTULO 7	
CRÍTICAS À POSTURA DAS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO EMPREENDIDAS EM VIÇOSA.....	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
ANEXOS.....	102

APRESENTAÇÃO

A proposição da temática desenvolvida nesta pesquisa surgiu, por acaso, decorrente da realização de um outro trabalho em uma disciplina da graduação, GEO 435 – Geografia e Planejamento Urbano. Melhor dizendo, a idéia desta monografia nasceu a partir de uma inquietação que surgiu durante o processo de elaboração daquele trabalho, quando o presente autor entrevistava um dos técnicos responsáveis pelas atividades de planejamento urbano no município de Viçosa.

O técnico ao relatar o andamento da situação de revisão do “Plano Diretor Participativo” que ocorria no município de Viçosa, apresentou o quadro relativo à participação da sociedade local nas audiências públicas de consulta popular, etapa presente na metodologia utilizada pelo poder público local para a revisão e publicização da discussão em torno da revisão do plano diretor e do planejamento da cidade. De acordo com o mesmo, o quadro relativo à participação social era relativamente baixo.

Consideramos que no depoimento feito pelo técnico, a justificativa apresentada sobre a pouca participação dos cidadãos viçosenses sugeria uma “autodefesa”, sobretudo quando na sua fala afirmava que, se referindo aos responsáveis pela implementação do plano diretor que: “nós estamos fazendo a nossa parte...”. Ou seja, em seu discurso notamos que havia uma margem de dúvida sobre o comprometimento da sociedade local.

Esta postura levou-nos a vários questionamentos, e a partir daí, propusemos desenvolver esta pesquisa, na qual temos o objetivo de descortinar certas profusões de discursos em torno das questões sobre participação social e sua inclusão no planejamento urbano no processo de Revisão do Plano Diretor de Viçosa.

1- INTRODUÇÃO

Ao tratarmos da temática sobre planejamento urbano, surge uma profusão de idéias sobre o assunto na mente, e tal expressão como ressalta Villaça (2000) tem sido abundantemente utilizada nos mais variados meios sociais, desde universidades, imprensa e na esfera política. Devido ao seu “indiscriminado” do termo, o mesmo autor analisa que o seu conteúdo ficou vago, pois passou a assumir distintos significados. A concepção de Planejamento Urbano passou por transformações e ao se falar que, cidades como Belo Horizonte e Brasília foram cidades planejadas, temos que nos recorrer ao contexto da época para entendermos a abordagem que este termo carregava. Inevitavelmente relacionamos o termo “planejamento urbano”, ou sua falta, ao “crescimento desordenado” das cidades, à situação caótica que se tornou as cidades brasileiras.

Tornou-se um mito relacionarmos o “crescimento desordenado” e a “conseqüente aparente” falta de planejamento de nossas cidades como fatores explicativos dos problemas urbanos brasileiros. Villaça (*op cit*) argumenta ser unânime no senso comum e até mesmo em meios universitários, que a questão chave é a obediência ou não a um plano. “Com plano, consegue-se crescimento ordenado e sem plano um crescimento desordenado”.

Segundo argumenta este mesmo autor, a ação do planejamento e dos planos gerada serviu principalmente como um instrumento ideológico, pois se trata de uma “versão ideal” de cidade e de sociedade. Assim, nesta via, o planejamento urbano tentou escamotear a realidade sócio-espacial das cidades brasileiras, através da produção de um discurso técnico-normativo e ideológico, articulou-se como meio de se resolver a problemática urbana através do estabelecimento da “ordem”. Este pensamento é produzido pela elite brasileira com o intuito de manter os privilégios e zelar pelos seus interesses econômicos.

Nas palavras do referido autor:

A realidade que se procura esconder com essa questão do crescimento “desordenado” é a pobreza urbana, dos baixos investimentos em equipamentos sociais e infra-estrutura urbana e da sua má distribuição [...] A crença de que com ordem, se consegue resolver os problemas urbanos, suaviza e mesmo oculta a verdade, que é necessário investimento e não apenas “planos” para atacar os problemas urbanos (2000:02).

Uma das proposições das ações de planejamento é a elaboração de planos diretores, como instrumentos básicos das intervenções urbanas. A elaboração de tais planos tem uma longa história no Brasil, e uma longa trajetória de inoperância. Deste modo, na concepção de Villaça (2000) surgem vários questionamentos do por quê do fato do “Plano Diretor” ainda sobreviver

entre nós e ainda ter certos prestígios. Ao mesmo tempo em que aborda tais questionamentos, este autor propõe que a resposta só pode ser obtida se considerarmos o processo de planejamento enquanto uma ideologia, figurando como versões da realidade social, um discurso produzido pela classe dominante que almeja e que na maioria dos casos, através de articulações consegue fazer com que tais idéias sejam hegemônicas na sociedade.

Não desabonamos a proposição de Villaça (2000) em analisar que o processo de planejamento no Brasil foi instrumento de dominação utilizado pela elite e mesmo aspirando a neutralidade científica sempre esteve ligado a interesses econômicos e projetos políticos particulares. Porém o que questionamos é a postura fatalista que este autor apresenta.

Segundo Souza (2006), as atividades de planejamento colecionaram críticas de especialistas, tanto de direita quanto de esquerda. As críticas de direita ou conservadora começaram-se a avolumar com a frustração com os resultados da intervenção estatal em geral, de postura keynesiana, de não conseguir evitar as crises intrínsecas ao sistema capitalista.

Este autor analisa que a conjuntura econômica da década de 1970, em meio ao avanço da crise do sistema capitalista mundial foi um fator que contribuiu para o enfraquecimento da estrutura estatal de planejamento erigida pelo Estado como instrumento de regulação da esfera econômica. Neste período, o planejamento foi um instrumento responsável pelos alicerces sócio-econômicos que durante décadas promoveu estabilidade e desenvolvimento econômico e social para as nações capitalistas centrais. Com a crise desta estrutura de planejamento, no contexto da década de 1980, fez emergir as posturas políticas neoliberais que passam a defender uma nova estrutura de Estado e conseqüentemente de planejamento. Um fator que contribuiu também para a ascensão destas novas idéias políticas foi o fato da crise e derrocada do “socialismo real”.

Segundo este mesmo autora:

Os primeiros sinais de esgotamento das estratégias keynesianas das estratégias de sustentação do crescimento econômico e dos modelos de “desenvolvimento” baseado em elevados gastos sociais por parte do Estado estimularam o assanhamento dos (neo) liberais; avolumam-se, então, os clamores por um “Estado mínimo” e por maior confiança no “mercado livre” (2006, p.30).

Neste contexto, de questionamento do papel do Estado, a hegemonia ideológica do neoliberalismo e a crise do *welfare state* representam um enfraquecimento, tanto efetivo quanto ideológico, do planejamento, até então estreitamente associado a um Estado intervencionista. As críticas conservadoras ao planejamento urbano passam a articular a “flexibilidade” nas novas

modalidades de planejamento e gestão. Na esteira destes acontecimentos, houve um enfraquecimento do planejamento e a popularização do termo gestão. Ainda na concepção deste autor, esta substituição representa *o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”*, representa a mudança de um *“planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento)*, o que combina com a era do *pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo”*. (2006,p.31). As práticas de gestão difundidas nos ideais neoliberais se constituem como ações de planejamento encampadas pelo “mercado”.

Em relação às críticas de esquerda ou marxista, Souza (2006) argumenta que tais colocações se caracterizam como uma falácia, ou seja, um argumento que à primeira vista, parece ser correto, sendo até mesmo bastante persuasivo, mas que se analisando criteriosamente, revela inconsistência lógica, consistindo numa generalização abusiva. Não que devemos ignorar tais colocações, pois segundo a posição defendida pelo próprio autor, as críticas marxistas tecidas contra o planejamento urbano são importantes e reveladoras, entretanto temos que questionar é a generalização proposta pela crítica marxista, de que todas as atividades de planejamento necessariamente enquadrar-se-iam como instrumento de dominação e de manutenção do *status quo*.

As colocações expostas pelas críticas de esquerda desprezam as várias possibilidades de engajamento propositivo, constituindo desde modo num discurso político pernicioso e representando um apelo ao imobilismo social. Desconsidera a atuação da sociedade (movimentos sociais) na transformação da realidade em questão. Consideram o Estado como um monolito, sem nenhuma fissura, o que representaria a impossibilidade de reestruturação de suas instituições em decorrência dos interesses divergentes em seu corpo. É neste contexto que se enquadra a ação dos movimentos sociais e ativismos que repercutiram na reestruturação do planejamento urbano no Brasil.

Não podemos desprezar o componente político que influencia o processo das atividades de planejamento. Fazer isto inculcaria uma postura puramente técnica nas atividades de planejamento, supervalorizando a técnica e o “saber formal”, o que fortaleceria ainda mais o direcionamento das ações por corpos técnicos especializados, enfraquecendo a dimensão política e democrática que deve ser presente no andamento das etapas e ações do planejamento urbano.

A temática desenvolvida neste presente trabalho será em torno do planejamento urbano em Viçosa, sendo mais preciso, sobre as discussões ocorridas na sociedade local para a revisão do plano diretor. Para direcionar a análise temos como eixo teórico norteador as proposições de Souza (2006), em torno de questões que devem estruturar as ações desenvolvidas no processo de planejamento, compreendendo assim uma postura reflexiva e científica. As questões que serão adotadas e discutidas no desenvolvimento da pesquisa serão: justiça social e desenvolvimento urbano.

Nesse trabalho, houve uma divisão que a primeira vista pode-se parecer “arbitrária”, pois não há como analisar o processo de urbanização do Brasil desvinculando das ações de intervenção no espaço urbano que foram empreendidas no decorrer deste processo de urbanização pelo Estado, sendo um dos agentes sócio-espaciais que produzem “espaço”, seja através da formulação de políticas urbanas ou através de ações de planejamento urbano. Porém demonstramos os critérios que estabelecemos para efetuar esta fragmentação na análise proposta: No Capítulo 2 priorizamos delinear brevemente como ocorreu o processo de urbanização, isto é, como se deu a produção do espaço urbano e sua apropriação pela sociedade. No Capítulo 3, focalizaremos a influência do Estado na produção do espaço urbano, seja através da formulação de políticas urbanas setoriais ou de ações de planejamento urbano.

O Capítulo 4 irá tratar do histórico da participação social e de sua importância na reestruturação do planejamento urbano. Realizaremos neste capítulo uma relação entre participação social, espaço e cidadania, sendo que a instância espacial é muitas das vezes desconsiderada da análise social.

No Capítulo 5, iremos relatar o desenvolvimento da parte de pesquisa de campo que consistiu em nossa pesquisa. Nesta parte iremos contextualizar a criação da estrutura de planejamento urbano em Viçosa e as dificuldades apresentadas por este corpo técnico. Abordaremos também o contexto atual da revisão do plano diretor, a atuação da estrutura de planejamento municipal, as ações empreendidas no processo de planejamento e como se estrutura a participação social em Viçosa. Neste capítulo houve a apresentação de dados obtidos, de acordo com os relatos dos entrevistados. A análise crítica dos mesmos será efetuada no capítulo 7.

No capítulo 6 analisamos as tendências presentes no anteprojeto do plano diretor de Viçosa, e que dizem respeito ao quadro das discussões travadas no âmbito da Reforma Urbana e que foram ratificadas no Estatuto da Cidade. Influências referentes tanto em seu aspecto técnico-

metodológico, mas também em seu aspecto ideológico, pois abordam valores, concepções de democracia e participação social.

Os pontos analisados referem-se à incorporação do princípio da gestão democrática, após Reforma Institucional dos Municípios, iniciada pela Constituição de 1988, seja pela municipalização do quadro de políticas urbanas, seja pela incorporação de mecanismos de inclusão da participação social como elemento central da administração, se tal documento apresenta e define como princípio básico da ação pública o desenvolvimento de políticas distributivas e se constam no texto indícios de um “direito urbano”.

O Capítulo 7 consistirá da análise das ações empreendidas pelos técnicos nas atividades de planejamento urbano em Viçosa, verificando assim os limites e possibilidades deste processo.

A importância deste trabalho reside no fato de propor uma análise no campo de políticas públicas urbanas, estudando a participação da sociedade local e das ações do poder público na esfera municipal, visando assim constituir como um arcabouço crítico sobre as ações dos técnicos envolvidos com o planejamento urbano em Viçosa, lançando luz sobre a discussão sobre o planejamento e planos diretores participativos, e como se dá o processo da participação a nível local.

1.2 - METODOLOGIA

Para a realização desta pesquisa foi importante o desenvolvimento de duas formas de trabalho; uma referente à leitura e pesquisa bibliográfica sobre a questão da participação e movimentos sociais, visando compreender a trajetória histórica de tais movimentos, a estruturação dos mesmos nos dias de hoje e sua contribuição na construção de espaços públicos e na reestruturação do planejamento urbano. A outra forma de trabalho constituiu-se no desenvolvimento da parte prática, realização de entrevistas com técnicos envolvidos com o planejamento urbano em Viçosa e com líderes de bairros.

Na realização desta parte da pesquisa, com o intuito de analisar como se processou as atividades de planejamento em Viçosa, foram realizadas entrevistas com técnicos responsáveis pelo planejamento no município de Viçosa a fim de contextualizar a trajetória da prática de gestão urbana no município e como se estruturou o órgão público responsável pela ação

planejadora. A entrevista realizada foi estruturada, constando com vinte questões que buscavam compreender como era implementada a ação de planejamento e de que forma foi estruturada a participação social. Das entrevistas pudemos analisar através dos depoimentos dos técnicos A e B, as concepções que possuíam sobre planejamento, participação social e cidade (Anexo 01) Também foi realizado uma entrevista com um dos pesquisadores da Universidade Federal de Viçosa – UFV, que era responsável pela assessoria prestada ao poder público local, esta entrevista foi estruturada. (Anexo 02)

Visando ampliar a problematização em torno da parte técnica das ações de planejamento urbano empreendidas em Viçosa, realizamos entrevistas com os entrevistados que compõem um quadro de técnicos e profissionais na área de planejamento urbano.. Foram entrevistados dois técnicos que compõem o quadro de técnicos responsáveis pelo planejamento urbano de Viçosa (que serão denominados entrevistados A e B), pesquisadores que trabalham com planejamento urbano, (serão denominados como entrevistados C, D e E) e lideranças comunitárias (serão denominados entrevistados F, G e H). Os nomes dos entrevistados não foram mencionados.

Em relação às entrevistas com as lideranças de bairros, foi realizada primeiramente uma entrevista com o presidente da União das Associações dos Moradores de Bairros e Distritos de Viçosa - UMAM, e foi uma entrevista estruturada em algumas questões (Anexo 03), e com alguns presidentes de associações de bairros.

O critério adotado para a seleção dessas lideranças que foram entrevistadas foi o de diferenciação de renda, que nos possibilitou verificar se os diferentes perfis sócio-econômicos influenciam no quadro de participação, além de compreender suas visões de mundo. Assim, foram selecionadas quatro comunidades locais: dois bairros de renda baixa; Bom Jesus e Nova Viçosa, e outros dois bairros de renda média a alta, Viroleira e Acamari. Porém devido a dificuldades apresentadas no desenvolvimento das entrevistas, a entrevista com o representante da localidade do Acamari não foi efetuada.

As entrevistas foram não-estruturadas e teve como objetivo verificar como foram as discussões em relação à revisão do Plano Diretor Participativo e como foi a articulação do debate em cada comunidade. As entrevistas foram gravadas.

Essas informações nos possibilitaram elaborar um quadro da participação, que serviu de fonte para elaborarmos um mapa relacionando a participação social com a renda da população. Considerando o processo de produção do espaço urbano de Viçosa, iremos analisar se o fato do

espaço urbano ser fragmentado¹ influencia no processo de revisão do plano diretor. Também objetivamos responder quais as expectativas dos líderes entrevistados, que de algum modo pode representar os anseios da população, em relação à participação social e sobre as representações sociais sobre o poder público local e o discurso produzido em torno do discurso do se “planejar a cidade”.

O estudo sobre a participação social no processo de revisão do plano diretor, também consistiu na análise das atas das audiências populares que foram realizadas para a discussão proposta de revisão do plano diretor. Verificamos em tais documentos quais foram as principais reivindicações dos participantes e de que maneira foram encaminhadas as discussões, analisando a pauta e as discussões realizadas.

Nossa pesquisa analisou o Plano Diretor de Viçosa elaborado em 2000, para verificarmos como se constituiu neste contexto a participação popular, e também o anteprojeto de lei do plano diretor que está sendo revisado e elaborado. Tal trabalho tem o intuito de verificar como se estruturou ou foi viabilizada a participação social no contexto de elaboração do Plano Diretor de Viçosa e como se estrutura a participação no quadro atual. Neste caso foi importante compreender a conjuntura política do município em cada contexto, para verificarmos os fatores que influíram e influem na adoção de políticas que visem a participação popular.

Objetivando conseguir respostas para estas questões buscou-se, na análise do anteprojeto de lei identificar os princípios e instrumentos que se relacionam à participação social na gestão do quadro das políticas públicas urbanas.

Para analisarmos como se estruturaria os espaços de debate e os instrumentos de participação social em Viçosa a partir da revisão do plano diretor, tivemos acesso ao anteprojeto que foi elaborado pelos técnicos do IPLAM. Assim realizamos um estudo para subsidiar a análise proposta.

Para analisarmos a espacialização da participação social na cidade, utilizamos o Sistema de Informação Geográfica ArcView 3.2 para a elaboração dos mapas temáticos. Na confecção do mapa de distribuição espacial de renda em Viçosa foram utilizadas duas bases de dados, a primeira foi o Guia de ruas de Viçosa, 2005 que forneceu o traçado das ruas do município e o limite dos bairros e a segunda uma pesquisa realizada por Ribeiro Filho, 1997.

¹ Ao considerarmos o tecido urbano de Viçosa fragmentado, estamos referindo ao processo de segregação sócio-espacial presente na cidade, decorrente principalmente da ação dos agentes imobiliários e do governo local.

O segundo mapa temático elaborado, refere-se a metodologia adotada pelo IPLAM – Instituto de Planejamento Municipal na realização das audiências de consulta popular para a discussão de revisão do plano diretor. Na confecção deste mapa foi utilizado como base o Guia de ruas de Viçosa e dados referentes a metodologia utilizada pelo instituto de planejamento municipal.

Deste modo, a realização desta pesquisa servirá de subsídio para inferirmos se o termo “participativo” designado ao planejamento local se tornou apenas fachada ou modismos acadêmicos que incidem sobre a pesquisa de planejamento urbano, ou se apenas as ações ainda são tímidas e este espaço participativo não se efetivou. Neste aspecto iremos fazer uma análise sobre a importância da participação social na luta pela reivindicação por melhores condições de vida, efetivando assim os espaços públicos e a cidadania.

CAPÍTULO 2 – URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: A “NÃO-CIDADE” FORMADA DE “NÃO-CIDADÃOS”.

2.1 – A transformação da cidade: do ideário político da cidadania ao projeto da inclusão marginal na dinâmica capitalista.

Realizamos este trocadilho com o intuito de fazer uma análise sobre a natureza do projeto político que se constituía em torno da cidade grega. A cidade grega era o local da política e do direito e foi tais ideais que influenciou uma das principais proposições da Revolução Francesa, em torno da igualdade, do direito à ter direito. Porém não podemos esquecer que considerando o momento histórico da Grécia Antiga, havia segmentos sociais destituídos de direitos e que o projeto de “modernidade”, defendido pela Revolução Francesa, e vivenciada até os dias atuais se constituiu num projeto inconcluso.

Um dos componentes do ideário da modernidade foi constituído pela cidadania e esta não foi amplamente garantida a todos os povos, sendo que, no cenário atual, o quadro de “exclusão social” vem sendo recrudescido com o quadro da mundialização da economia. Analisando o processo de urbanização brasileiro (mas não somente o brasileiro), vamos dizer que houve uma desvirtuação do quadro do que deveria se tornar a cidade, o “lugar do direito e da política” por excelência.

Atualmente o quadro urbano brasileiro é caracterizado pela fragmentação tanto do espaço, uso e acesso, quanto do tecido sócio-político. O processo de urbanização empreendido no país conduziu para a formação de cidades que garantiam para apenas uma pequena parcela de sua população os direitos e benefícios, relegando a um plano inferior o atendimento das necessidades básicas de grande parte da população, neste sentido a cidade passa a ser uma não-cidade e os seus cidadãos alijados do direito de terem direito, tornam-se assim os não-cidadãos.

2.2 – Concepções que encerram o termo de “Urbanização”.

O termo urbanização possui diversas concepções, embora sempre esteja relacionado com a idéia de cidade. Aliás, o sentido mais usual diz respeito ao aparecimento e à expansão física das cidades. Uma concepção de urbanização atribui o termo ao crescimento populacional da cidade, que se dá em um ritmo superior ao do campo, enfatizando deste modo uma perspectiva

demográfica. Um outro aspecto vinculado ao conceito de urbanização está relacionado à difusão de um novo modo de vida que se dá com o crescimento das cidades, isto é, a irradiação de um novo modo de vida baseado no consumo, entretenimento, lazer, novas demandas e relações sociais.

Portanto ao estudarmos a urbanização de uma sociedade, contemplaremos não somente o ritmo de crescimento físico das cidades, ou mesmo de seu quadro populacional, mas também deve abarcar a irradiação de um novo modo de vida e seus impactos no cotidiano das pessoas.

2.3 – O Processo de urbanização brasileira e o acirramento do quadro de desigualdades sociais.

Analisaremos brevemente o contexto do processo de urbanização do país, isto é, como se deu a produção do espaço urbano, os agentes envolvidos, e o uso do espaço pelas diferentes classes sociais no decorrer do processo de industrialização (a partir da década de 50), período que se consolida a urbanização no Brasil. Com este objetivo, estruturaremos nosso estudo na análise de Chaffun (2000) e Maricato (2001) que analisam o processo de urbanização do país a luz das transformações econômicas que o país passou desde o período de 1930 aos dias atuais.

Analisando o processo de urbanização do Brasil, Maricato (2001) argumenta que este se consolida principalmente no decorrer do século XX, impulsionado pelo desenvolvimento das estruturas capitalistas no país, principalmente as concernentes ao processo de instalação de uma base industrial.

Segundo Chaffun (2000), história da urbanização brasileira dividi-se em três períodos: de 1930-1945, de 1945-1980, e depois de 1980. Para este autor, o aspecto mais marcante da ocupação do espaço brasileiro no período de 1930 – 1980 foi a concentração progressiva e acentuada da população em cidades. Este período foi marcado também por profundas transformações na estrutura econômica, social, política, demográfica e geográfica do país.

Até meados dos anos de 1930, a vida urbana era pouco expressiva sendo que as cidades continham pouco menos de que 30% da população total do país. O Brasil era predominantemente uma nação com sua economia estruturada basicamente na agroexportação. Ainda segundo este autor, a distribuição da população sobre o território brasileiro refletia as características dos diversos ciclos econômicos, sendo uma sociedade rural constituída basicamente por

concentrações populacionais mais ou menos isoladas e desconectadas entre si. Assim os seus núcleos urbanos eram pequenos, quase todos localizados próximos ao litoral.

Com a crise econômica mundial de 1930 que atingiu o país durante um período de dinamismo demográfico e econômico, portanto no auge do ciclo econômico do café, a mesma provocou a dispersão de contingentes populacionais significativos: sendo que uma parcela da população dirigiu-se para as fronteiras internas do país, ocupando progressivamente as áreas do interior, enquanto que outra parte iniciou uma migração em direção às cidades. Esta mesma crise econômica foi um dos fatores responsáveis por causar uma ruptura no quadro político nacional, pois com o enfraquecimento do poder econômico e político dos cafeicultores, houve a substituição no poder deste grupo outrora hegemônico, para um novo grupo que se estabeleceria no cenário político após 1930 com mais ênfase, a burguesia urbano-industrial.

A partir desta conjuntura política houve um reordenamento das ações do Estado, sendo que passa a investir maciçamente no desenvolvimento econômico e industrial do país, instaurando num primeiro momento um estágio no qual este processo de crescimento econômico se deu de forma endógena, com capitais estatais e privados nacionais. Tal fato constitui-se como fator relevante para a compreensão do quadro de urbanização do Brasil.

Para que possamos compreender o processo de urbanização do país devemos considerar a relevância da cafeicultura, sendo a mesma responsável pela ocupação do interior do estado de São Paulo e do norte do Paraná, no período de 1930-1950, criando assim novos núcleos urbanos. Também devemos considerar a estrutura fundiária do espaço rural brasileiro, que ao excluir parte da população residente no campo do acesso a terra, ou conduziram no período após 1930, parte considerável deste segmento social a servirem como trabalhadores dos grandes fazendeiros ou, com o início de adoção de práticas mais modernas na agricultura e a conseqüente redução de postos de trabalho no campo, contribuiu para a constituição dos fluxos migratórios em direção aos centros urbanos, principalmente para as cidades localizadas no centro-sul, como São Paulo e Rio de Janeiro, que eram os principais pólos econômicos do país neste período.

O modelo de política econômica deste período deve ser compreendido tanto através da conjuntura nacional, a hegemonia da burguesia urbano-industrial, quanto pelo período do entre guerras, pois devido ao envolvimento dos países europeus na Segunda Guerra e à dificuldade de importação, houve um cenário nacional de legitimação da adoção do modelo industrial e econômico de substituição de importação.

Cabe salientar que este modelo de industrialização foi responsável pela dinamização econômica, aumentando postos de emprego no setor secundário e terciário, mas tal crescimento não acompanhou o crescimento da população que passa a migrar para os centros urbanos. Assim muitos que migraram para as cidades a alternativa de empregos se constituiu em torno do subemprego e de atividades informais. Porém, mesmo nos postos de trabalhos criados nas indústrias, a remuneração era baixa, o que segundo Maricato (2001) irá influenciar no aspecto do espaço construído dos grandes centros urbanos.

Ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceram na informalidade, os operários do setor industrial não tiveram seus salários regulados pelas necessidades de sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. A cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização (MARICATO, 2001, p.41).

O modelo de industrialização que se afirma no período de 1930 até o fim da Segunda Guerra Mundial constituiu-se como fator de fortalecimento do mercado interno com o desenvolvimento das forças produtivas, diversificação econômica, assalariamento crescente e “modernização” da sociedade. Neste aspecto podemos relacionar a fase de modernização e consolidação do mercado interno com a construção da concepção de “território nacional”.

A urbanização da sociedade brasileira constituiu um caminho para a modernização, porém tal fato desabona a premissa política que foi defendida para legitimar o processo de desenvolvimento econômico durante o período de 50-60, de que o crescimento econômico industrial proporcionaria a derrocada das estruturas arcaicas ainda vigentes no país e relacionadas com a economia agroexportadora.

O processo de urbanização recriou o atraso através de novas formas, como contraponto à dinâmica da urbanização. Alguns autores classificam este processo de “modernização conservadora” (BECKER, EGLER; 2003, p.136), pois conjugou fatores de modernização com as heranças sócio-culturais do período colonial, caracterizando deste modo num processo de urbanização produtor de espaços urbanos com fortes quadros de desigualdades sociais.

Após 1950, com o rearranjo do processo de industrialização brasileiro, promovido pelo crescente e significativo controle que o capital internacional que neste momento passa a se fazer presente no cenário econômico do país, interrompe-se o processo de “construção autônoma da nação”, deste modo a dependência econômica que se instaura faz com que os centros de decisões,

que passam a reger e organizar o espaço brasileiro, atendendo a lógica da acumulação capitalista, estejam cada vez mais externos.

O espaço brasileiro passa deste modo a ser organizado e construído obedecendo às dinâmicas dos interesses exclusivamente econômicos, em detrimento dos interesses sociais. Neste contexto é relevante salientar a postura do Estado em adotar a política de crescimento e desenvolvimento econômico como basilares de suas ações, através das atividades de planejamento, baseadas no centralismo e autoritarismo, não permitindo deste modo, espaços para a participação social.

A partir de 1965, com a combinação do crescimento demográfico e a modernização dos setores produtivos, acelerou o movimento de migração, fato este propiciado pelos investimentos na infra-estrutura, especialmente nos meios de transportes e comunicação.

Segundo analisa Chaffun, as migrações se destinavam preferencialmente para as regiões mais dinâmicas economicamente, assim era inevitável que a concentração progressiva das atividades produtivas redundasse numa tendência concomitantemente para um maior adensamento da população urbana na região Sudeste, alimentado por fluxos migratórios intra e inter-regionais.

O Brasil, como os demais países da América Latina passaram por um intenso processo de urbanização no decorrer do século XX, especialmente na sua segunda metade. Assim, em 1940 a população urbana que era de 26,3% do total, em 2000 passou para 81,2%. Este crescimento pode ser percebido ao analisarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 era de aproximadamente 138 milhões. Ou seja, verificamos que em 70 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas, repercutindo deste modo num grande movimento de construção de cidades, necessário para o assentamento residencial desta população, bem como para o atendimento de suas necessidades básicas como trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água, etc. Porém, como ressalta Maricato, ainda que a forma delineada pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente todas as necessidades surgidas no decorrer deste processo, o território foi ocupado e construído para atender as condições de vida da sociedade.

No período de 1940-1980, o PIB brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, sendo um dos maiores crescimentos do mundo no período. Porém a riqueza gerada nesse

processo permaneceu bastante concentrada, gerando um quadro nacional de grandes desigualdades sociais.

Analisando este processo de crescimento econômico, Kowarick (1979) argumenta que o andamento da política de modo autoritário, como sendo restrita aos poucos que julgavam saber o que era desejável para todos, conduziu em concordância com os interesses de uma elite hegemônica a esfera política e econômica da nação. Segundo argumenta este autor, o processo de crescimento econômico brasileiro foi caracterizado de “dilapidador”, pois conduziu ao acirramento das desigualdades sócio-espaciais urbanas, comprometendo assim a qualidade de vida de grande parcela da população urbana.

Como pontua Chaffum, as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira, vêm sendo acirradas pela crescente concentração de renda dos últimos 30 anos: o Brasil alcançou um grande crescimento econômico convivendo com uma das maiores concentrações de renda do mundo. Desta forma enquanto os 10% mais ricos apropriam-se de quase metade da renda total (48,1%), aos 10% mais pobres, cabem apenas 0,8% do total dos rendimentos. O intenso crescimento do PIB (7% ao ano entre 1940 e 1979) apesar de ser acompanhado de uma exclusão social, contraditoriamente contribuiu para a formação de um significativo mercado consumidor de produtos industriais, porém antes do atendimento das necessidades básicas de parte considerável da sociedade brasileira. Como analisa o mesmo autor:

A descontinuidade das ações de governo, a redução dos investimentos habitacionais, a fragilidade ou ausência das políticas públicas urbana, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo necessário ao aprimoramento dos instrumentos de intervenção urbana têm contribuído para a manutenção de um quadro urbano marcado por conflitos entre modernização, exclusão e desigualdade (2000:23).

O Estado, para levar a diante este modelo de crescimento econômico, tornou-se necessário desarticular e reprimir as iniciativas dos múltiplos e numerosos grupos que foram alijados dos benefícios do desenvolvimento.

Após década de 1980, como analisa Chaffum, houve a percepção de uma nova dinâmica espacial a partir do processo da urbanização. Se nos períodos anteriores o crescimento da população urbana caracterizou-se por elevadas taxas de crescimento de 4,48%, na década de 1980, o crescimento se dá em menos escala, e as taxa diminuem para 2,97%.

Este quadro irá repercutir na dinâmica espacial das cidades, como analisa este mesmo autor. Assim, a partir de 1980, com o declínio das taxas de urbanização ocorreu o aumento do

número de cidades acima de 20 mil a 50 mil habitantes e a redução do processo de metropolização.²

Maricato (2001) argumenta que o processo do crescimento econômico do Brasil foi caracterizado por paradoxos, pois ao mesmo tempo em que proporcionou a formação de um mercado consumidor considerável, porém constituído por uma pequena parcela da população e uma relativa melhoria no quadro das condições de vida da população, como a evolução positiva de indicadores sociais, como mortalidade infantil, taxa de natalidade e esperança de vida ao nascer, produziu uma grande concentração de riquezas, o que tornou o Brasil numa das nações mais desiguais do mundo.

Analisando as novas dinâmicas da urbanização do Brasil a autora coloca que no decorrer das décadas de 1980 e 1990, a concentração da pobreza é majoritariamente urbana. Neste período, devido ao crescimento urbano e todo um quadro histórico de desigualdades sociais que marcou a urbanização do país, as cidades brasileiras passam a apresentar uma realidade lastimável, isto é, um número expressivo de habitantes residindo em áreas impróprias como morros, alagados, constituindo deste modo o processo de periferização dos grandes centros urbanos do país. Assim, a situação de desigualdades e dos problemas urbana se aprofunda, elevando o crescimento da violência urbana, que é consequência dessa desigualdade social.

Ao analisar o quadro urbano brasileiro, Souza (2005) questiona se os problemas considerados como “urbanos” podem ser tido como tais ou se são “problemas sociais gerais na cidade”. Nesta perspectiva o autor utiliza como exemplos dois fatos incidentes no espaço urbano: a violência e a pobreza, argumentando que tanto a violência e a pobreza não são problemas relacionados estritamente ao espaço urbano, sendo recorrente também no espaço agrário. Entretanto, o que difere a ocorrência destes problemas nestes dois espaços é o fato de apresentarem dinâmicas diferentes, vinculadas a escala de proporcionalidade e a organização espacial que é peculiar a cada espaço.

² Segundo analisa Milton Santos (2003), a reestruturação econômica irá conduzir à uma alteração no quadro espacial urbana no Brasil. A partir da década de 1980, será notório o processo de desmetropolização, ou seja, o menor crescimento das metrópoles do país em relação ao crescimento do número das cidades de médio porte. Porém este autor ressalta que mesmo as grandes metrópoles tendo perdido relevância nos dados referentes aos postos industriais, aumentou a capacidade de gerência de tais centros das atividades pelo território. Houve uma descentralização da atividade industrial, entretanto a gerência ainda está concentrada nas metrópoles.

Há vários tipos de manifestação de criminalidade violenta de violência em geral que são peculiares ao urbano (formas espaciais, modos de vida, estratégias de sobrevivência), como os conflitos entre traficantes e policiais, choques entre gangues de rua entre outros.

A análise de Maricato (2001) aponta para uma aproximação com o estudo de Souza (2005), pois esta autora argumenta que a violência social sempre foi característica das zonas rurais, consideradas atrasadas diante do universo urbano, que se pretende moderno. Porém, é o fato das dimensões apresentadas pela violência ocorrida no espaço urbano que torna este fato inédito para a sociedade brasileira. Afirma também que é no início da década de 1980 que a violência urbana ganha expressão, coincidindo com o primeiro impacto recessivo que minou as expectativas do crescimento econômico, o que levou o país a mergulhar numa crise econômica o que gerou o acirramento de diversas questões sociais que já se colocavam no cenário nacional.

Dois grandes problemáticas associam-se fortemente às grandes cidades: a da pobreza e a segregação residencial. A pobreza não está restrita ao espaço urbano, sendo que nos países do “Terceiro Mundo” é quase sempre maior a pobreza no campo do que nas cidades. Todavia, a pobreza urbana apresenta peculiaridades no espaço urbano, ao definir modos de organização e expressão espacial (favelas, periferias pobres, áreas de obsolescência) quanto pelas estratégias de sobrevivência legais e ilegais dos segmentos sociais (comércio ambulante, adesão à criminalidade e tráfico de drogas), que a ela se vinculam.

Outro problema social apresentado no espaço urbano é a segregação residencial, que é um produto tipicamente urbano, sendo resultado de vários fatores altamente problemáticos como a pobreza, preconceito que vem crescendo muito entre os segmentos sociais das grandes cidades brasileiras, levando à polarização social e fragmentação sócio-política do espaço urbano³.

Também devemos ressaltar o papel do Estado na criação e intensificação das disparidades espaciais, ao agir seletivamente dotando certas áreas com infra-estrutura urbanas e privilegiando os moradores da elite.

Na concepção de Souza (2005:84), *a segregação deriva de desigualdades e ao mesmo tempo, retroalimenta as desigualdades, ao condicionar a perpetuação de preconceitos e a existência de intolerância e conflitos.*

³ Análise proposta por Souza (2005) como uma nova dinâmica que vêm ocorrendo nas grandes metrópoles brasileiras

No entanto tal processo é dinâmico e as pessoas reagem de formas distintas em relação aos problemas urbanos, construindo diversas formas de enfrentamento da problemática urbana, porém em função do poder aquisitivo de cada classe social há o delineamento de circunstâncias particulares: migração para outra parte da cidade ou mesmo para outra cidade, em decorrência de certos “problemas urbanos”, enclausuramento em condomínios fechados – ações da elite – organização e mobilização para reivindicar melhores condições de vida, saques a supermercados, quebra de trens e ônibus em sinal de protestos, ações estas, adotadas pelo segmento populacional de baixo poder aquisitivo.

Outras reações adotadas principalmente por este segmento social são as estratégias de sobrevivência ilegais. Tais formas de vida contribuem para agudizar o declínio dos padrões de sociabilidade e qualidade de vida experimentados, de forma tão dramática, nas grandes cidades brasileiras, sem que, por outro lado se constituam em reações construtivas que possam colaborar ao longo prazo, para melhorar a qualidade de vida dos pobres.

Analisando os aspectos urbanísticos e ambientais das cidades, Maricato (2001,p.37) articula que tais fatores também denotam as desigualdades que caracteriza o espaço urbano brasileiro. Assim, a dinâmica da urbanização brasileira constitui-se em uma gigantesca construção de cidades, e parte desta produção foi feita de forma ilegal, sem recursos técnicos e financeiros significativos. Este processo tratou-se na perspectiva da autora *de um imenso empreendimento bastante descapitalizado e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal* (2001:37).

Ainda de acordo com sua análise, o processo de urbanização brasileiro caracterizou-se como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente, elevando o número de imóveis ilegais que na maior parte das grandes cidades é tão exorbitante que “a regra se tornou exceção e a exceção regra”. Com isso, a cidade legal, cuja produção é capitalista, segundo a mesma autora em questão, caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria.

Neste aspecto, ainda na concepção desta autora, o crescimento urbano que se processou nas grandes cidades brasileiras e o provimento de habitação para os segmentos sociais mais carentes foram baseadas na relação de ocupações ilegais e loteamento clandestino, ou seja, o direito à ocupação é até admitido, mas não o direito à cidade.

Analisando os argumentos da autora, considero que a autora entra em contradição ao mencionar que o processo de periferização das grandes cidades do país se deu sem a participação

do Estado. Ao analisarmos o aspecto da atuação do Estado de omissão perante a ação de promotores especulativos que lotearam clandestinamente as áreas sem a provisão de infraestrutura básica (sendo que o Estado posteriormente ficou a cargo de dotar minimamente tais áreas de infra-estrutura), não quer dizer que houve a ausência do Estado. Consideramos que houve a conivência deste para com os interesses econômicos privados ligados à agentes especuladores. Não houve a ausência do Estado, mas sim uma flexibilização das normas e leis urbanísticas, como mesmo cita a autora:

A ausência do controle urbanístico (fiscalização das construções e do uso/ocupação do solo) ou flexibilização radical da regulação, nas periferias convive com a relativa “flexibilidade”, dada pela pequena corrupção, na cidade legal. Legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo (MARICATO, 2001,p.39).

O modelo de urbanização brasileiro promoveu uma ampla exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, que redundou no processo de periferação e favelização das grandes cidades do Brasil. Essa parte da cidade é a cidade que cresce e se edifica ilegalmente, resolve as necessidades de reprodução social dos grupos sociais com baixo poder aquisitivo. Assim, para Maricato (op.cit), a ilegalidade é funcional para as relações políticas arcaicas e para um mercado imobiliário restrito e especulativo. Também caracteriza-se pela aplicação arbitrária da lei que funciona sustentada pelas relações de favor, promovendo assim a perpetuação das relações desiguais de poder. Por outro lado, a ilegalidade é disfuncional para a sustentabilidade ambiental, para a promoção da democracia, para a qualidade de vida urbana e a ampliação da cidadania. Desta forma a produção da cidade ilegal acompanha a segregação sócio-espacial e todos os “problemas urbanos” como a falta de saneamento ambiental, ocupação de áreas de risco, desmoração, enchentes e violência.

Kowarick (1979) ao analisar a ação do Estado nas cidades, coloca a “incapacidade” do poder público de programar formas mais racionais de ocupação do solo. Questionamos, porém se esta postura pode ser considerada como incapacidade do poder público. Consideramos que a ação do poder público de fazer “vista grossa” ao modelo de ocupação do solo urbano, que repercutiu no crescimento urbano, obedecendo à lógica da acumulação do capital representa mais um caso de relações fisiológicas entre os interesses econômicos privados e certas instâncias do Estado. Assim, consideramos que neste aspecto soma-se a ineficiência do Estado em prover normas

urbanísticas e regulação do solo urbano com a conivência deste com o processo de especulação imobiliária, sendo este um fator tão presente na produção do espaço urbano do Brasil.

Analisando este quadro apresentado pelas cidades brasileiras, Maricato (2000) expõe que não é a falta de formulação de legislação e planos urbanísticos que induz à compreensão da complexidade da problemática. Nem também devido necessariamente à pouca qualidade desses planos aprovados, mas porque o crescimento destas cidades se deu à margem da legislação e planos aprovados pelas Câmaras Municipais, que muito das vezes seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.

É este quadro urbano que passa a se configurar no Brasil, após a década de 1980, caracterizada por muitos autores como “década perdida”. Maricato (2001) estende a análise sobre o impacto da crise econômica da década de 1980 também para a década de 1990, classificando as duas décadas em questão, como “décadas perdidas”. Como argumento para esta classificação considera para a década de 1980, o fato do declínio econômico, e para os anos 90, os impactos sociais causados em decorrência da crise econômica, como o desemprego e aumento da pobreza.

Durante as décadas de 1980 e 1990, o Brasil sofre os impactos da reestruturação produtiva internacional que atingiu os países centrais no início dos anos 70. O impacto dos ajustes de inspiração neoliberal em sociedades como as latino-americanas, tem consequências mais dramáticas que nos países centrais. Este impacto se dá sobre uma base estrutural e historicamente desigual, onde o Estado de Bem-Estar-Social permitiu apenas acesso restrito de direitos e mesmo assim a um pequeno segmento social, onde o pleno emprego não passou de promessa; onde a previdência social alcançou apenas uma parte da sociedade; onde a cidadania se exerce de forma restrita. Nas décadas de 1980-1990, a situação da problemática urbana se agravou e a concentração de renda se aprofundou. Como demonstra os dados a seguir:

Distribuição de renda – Brasil 81/95	
1981	
50% mais pobres.....	14,5% renda
10% mais ricos.....	44,9% renda
1% mais ricos.....	13,4% renda
1995	
50% mais pobres.....	13,3% renda
10% mais ricos.....	47,1% renda
1% mais ricos.....	14,4 % renda

Fonte: Maricato (2001)

(Tabela 01) Distribuição de Renda no Brasil 81/95

Entretanto, este quadro de desigualdades não emerge simplesmente a partir da reestruturação produtiva e do recuo das políticas sociais como se sucedeu em alguns países centrais. Trata-se do acirramento de um quadro de desigualdades numa sociedade histórica e tradicionalmente desigual.

Ao estudar a urbanização da grande São Paulo, Kowarick (1979) analisa as contradições das relações sociais que se manifestam na urbanização da cidade, podendo as dinâmicas destes fatores ser analisadas em outras cidades do Brasil, como um crescimento econômico que não se segue da melhoria da qualidade de vida da população sendo necessário relacionar dois processos que parecem interligados: crescimento econômico e o processo de pauperização de vastas parcelas da classe trabalhadora.

Ao analisar o crescimento das cidades, este mesmo autor menciona que o crescimento se deu de forma “desordenada”, podendo verificar esta desordem verificada na forma irregular do traçado urbano, sendo o espaço urbano desconexo, apresentando espaços vazios e ocupados que sugerem formas “disparatadas” de ocupação do solo. Isto é um fator que evidencia a ação dos especuladores fundiários em torno do solo urbano, com o capitalismo o espaço vira mercadoria.

Corrêa (2003, p.11) ao analisar a produção do espaço urbano, compreende este como sendo, *fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço*. E os agentes que produzem o espaço são tidos como agentes sócio-espaciais. Na concepção de Corrêa, estes agentes pertencem ao corpo social, são *agentes concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço*

abstrato. Para este autor, a ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emerge.

Segundo analisa Souza:

O espaço social não é um simples “dado” sem maior importância para a vida social. O espaço social é, ao mesmo tempo, um produto das relações sociais, e um condicionador dessas mesmas relações. A organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, mas a organização espacial e as formas espaciais, uma vez produzidas, influenciam os processos sociais subsequentes (SOUZA, 2005, p.99).

É este espaço social prenhe de desigualdades e injustiça sociais que irá condicionar a formação de movimentos sociais que diante deste quadro de injustiças, travarão um “campo de luta” em torno da questão urbana, objetivando não apenas a consolidação dos direitos e a luta por outros, mas a luta pela oportunidade de participarem da gestão da sociedade.

2.4 – Contextualizando brevemente a urbanização em Viçosa.

O município de Viçosa localiza-se na Zona da Mata de Minas Gerais e possui três distritos: o distrito sede, Silvestre e Cachoeira de Santa Cruz. É limitado pelos municípios de Teixeiras e Guaraciaba, ao norte; Paula Cândido e Coimbra, ao sul; Cajuri e São Miguel do Anta, a leste; e Porto Firme, a oeste. A cidade possui como coordenadas geográficas o paralelo de 20°45’14’’s e o meridiano de 42°52’54’’o e dista aproximadamente 225 km de Belo Horizonte.

A cidade de Viçosa passou por um grande crescimento desde a década de 1970, quando sofre um grande êxodo rural e passa a receber migrantes de outras cidades da região.

O expressivo crescimento populacional que migrou para Viçosa, a partir da década de 1970, pressionou a expansão do espaço urbano, tanto horizontalmente, com a incorporação de novos loteamentos, mas também verticalmente, com a construção de novas edificações. Neste sentido, a área central da cidade foi pioneira neste processo de verticalização, com a construção de edificações.

Segundo analisa Ribeiro Filho (1997) tal fato pode ser compreendido pela federalização da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG) passando a ser denominada Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Como argumenta este autor:

A rápida expansão da Universidade, com a admissão de novos estudantes, novos professores e funcionários, somados ao contingente de mão-de-obra em busca de oportunidades de trabalho em obras, na própria universidade e na cidade, contribuíram para a construção de um espaço desordenado e, cada vez mais desigual. (1997:141)

Este fato vai repercutir numa reestruturação espacial em Viçosa, transformando a relação da sociedade com o espaço. Com a federalização desta instituição de ensino, houve um fluxo maior de investimento federal para a universidade para a contratação de técnicos, de professores e o aumento de vagas para estudantes. Assim, houve em Viçosa a criação de demandas por vários tipos de serviço para atender este público, sendo que um deste tipo de serviço básico representou ser um importante modelador do espaço urbano local, o serviço imobiliário.

A atuação dos agentes imobiliários conduziu a formação de um espaço urbano fragmentado, pois áreas centrais e adjacências foram destinadas ao mercado imobiliário das classes de alto poder aquisitivo, enquanto a grande parte da população sem condições financeiras passam a residirem nos bairros periféricos de Viçosa, áreas na maioria das vezes destituídas ou com poucos serviços urbanos, constituindo deste modo os “espaços sem cidadãos”. O crescimento de tais áreas se fez, conjugando os fatores da especulação imobiliária na área central e o loteamento clandestino, sendo este um dos fatores que auxiliam na compreensão da urbanização em Viçosa.

Na década de 1980 confirmou uma tendência que começou a se esboçar na década de 1970, que se caracterizou pela alta taxa de urbanização e que não foi muito destoante do processo ocorrido nas cidades brasileiras deste período. Ou seja, o processo de urbanização gerou um crescimento econômico significativo, mas acompanhado das desigualdades sociais, da exclusão e segregação.

Como analisa Ribeiro Filho (*op cit*) neste período o espaço urbano de Viçosa, foi ocupado sem qualquer controle do poder público. Este inchaço acarretou conseqüências extremamente negativas na qualidade de vida da população.

Dentro do espaço urbano em Viçosa, a ação dos agentes imobiliários não foi uniforme espacialmente, sendo que convergiu interesses e ações em determinadas áreas, ocasionando assim uma diferenciação espacial interna em Viçosa. Segundo analisa Ribeiro Filho (*op cit*), a verticalização promovida pelos agentes imobiliários, incidiu praticamente na área central, próxima à Avenida P. H. Rolfs, nas ruas Vereador José Valentino da Cruz, Senador Vaz de Melo, praça Silviano Brandão e rua Dr. Milton Bandeira. As áreas que não interessavam para a ação da

especulação imobiliária foram destinadas para loteamentos da população de baixo poder aquisitivo. Segundo analisa este autor, na década de 1980, bairros como Bom Jesus e Santo Antônio tiveram apresentaram expressiva ocupação. Outras áreas ocupadas por segmentos sociais de poder aquisitivo mediano também tiveram ocupação expressiva neste mesmo período, como exemplos o bairro de Clélia Bernardes, Fátima, Santa Clara e João Braz.

O crescimento da cidade de Viçosa, visando atender aos interesses dos interesses imobiliários, vem conduzindo no agravamento da problemática ambiental, poluição dos cursos hídricos urbanos e adensamento de áreas impróprias para habitação como os vales e encostas. Tais fatores comprometem a qualidade de vida da população, principalmente os segmentos populacionais que mais estiverem expostos a tais problemas.

Neste processo, devemos ressaltar a ação do poder público local, que ao invés de atuar minimizando as desigualdades sócio-espaciais, conduzem para o acirramento destas. Desigualdades que não se restringem apenas ao fator sócio-econômico, mas extravasa para o aspecto político, diferenciando assim o “cidadão” do “não-cidadão”.

Neste aspecto segundo análise proposta por Santos (1996:05), “a cidadania”, teria uma conotação espacial, pois é na base territorial que se materializará a cidadania. Segundo este autor, um dos componentes do modelo cívico seria constituído pelo componente territorial, e este suporia uma instrumentação do território sendo capaz de atribuir a todos os habitantes os bens. Deste modo analisando a configuração do espaço urbano de Viçosa, e conhecendo os diferentes modos de vida de sua população e os modos distintos como os diferentes segmentos sociais utilizam o espaço urbano, podemos verificar neste espaço desigual também incide uma “cidadania incompleta”, “uma cidadania mutilada”.

O Estado na esfera local promoveu ações que acirraram este estigma urbano, o da segregação, ao dotar de infra-estrutura as áreas que representam de algum modo interesse para a acumulação do capital do setor imobiliário. Também devemos ressaltar a pouca definição entre interesses públicos e privados dentro da esfera política local, onde representantes do povo, passam a atuar defendendo e articulando com os interesses hegemônicos conduzindo assim na formulação de leis visando manter os privilégios.

Tal fato analisado por Ribeiro Filho (1997), constitui as corrupções no poder local, que juntamente com outros fatores, auxiliam na compreensão da formação da cidade legal e da cidade ilegal. Outro episódio também que corrobora o fato do desvio da atenção e ação dos políticos

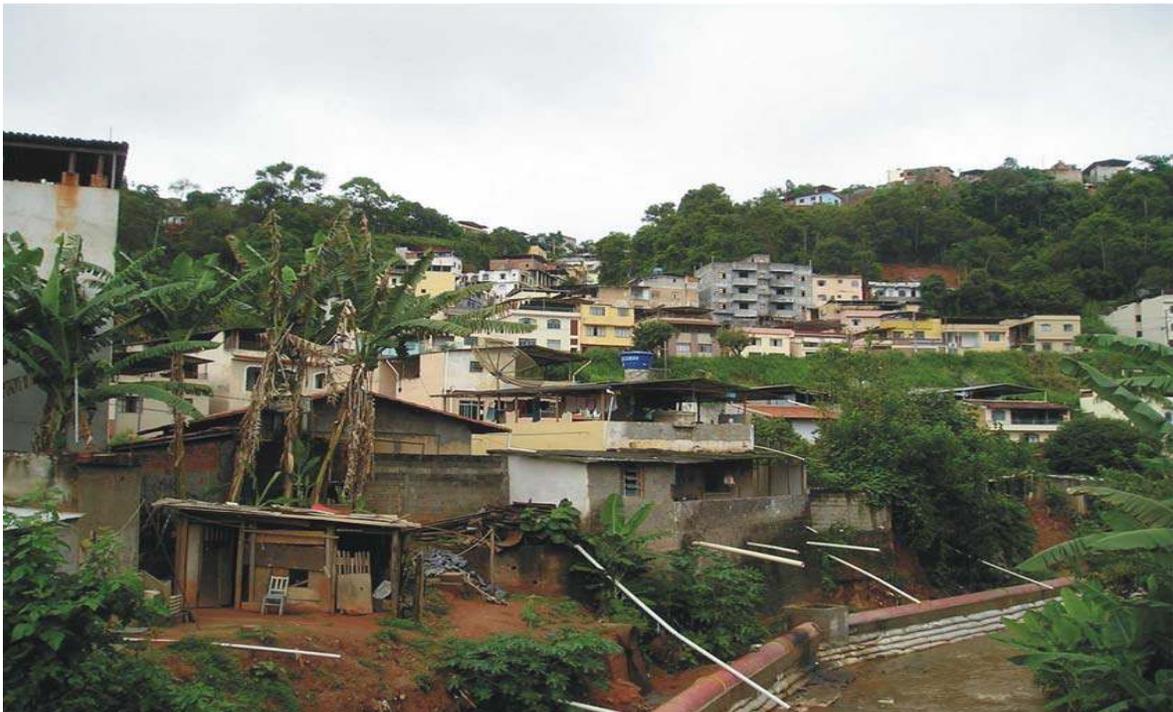
locais, é a “vista grossa” que o Estado, na esfera local, faz em relação ao processo de autoconstrução nas periferias da cidade. Segundo analisa Pinto (*et all*), pode se perceber que houve parte do poder do poder público local, uma maior flexibilização das normas urbanísticas em Viçosas nas áreas periféricas do que o nas áreas centrais, o que demonstra a flexibilização das normas de acordo com os interesses do poder público. Analisando as fotos a seguir podemos verificar a situação do processo de urbanização ocorrido em Viçosa, onde a relação da sociedade local através da construção do espaço se deu à revelia muito das vezes do equilíbrio ambiental.

Nas fotos que seguem, podemos analisar que uma das características marcante deste processo em Viçosa foi caracterizada pela ocupação sem controle do solo urbano, periferação e comprometimento das condições naturais do espaço urbano, como poluição dos recursos hídricos e ocupação irregular do solo.

A abertura de novos cargos de trabalho em Viçosa, não acompanhou o crescimento da cidade, assim, parte significativa dos que migravam para a cidade foram se ocupar de serviços informais, engrossando assim as estimativas locais da população que se ocupavam neste setor.

Nesta época, os trabalhadores informais eram tantos e suas categorias tão heterogêneas, que se tornaram não apenas disponíveis para quaisquer atividades, em quaisquer espaços, mas refletiram, de forma contundente, o que podia ser a urbanização das cidades do interior: uma reprodução da pobreza observada nas metrópoles (RIBEIRO FILHO, 1997, p.151).

Pelas fotos podemos verificar um aspecto marcante da construção do espaço edificado de Viçosa, fato este analisado pelo autor em questão. Tal aspecto se caracteriza pelo “inacabamento” da construções e edificações, principalmente nas áreas de baixa renda, áreas estas também caracterizadas pela segregação sócio-espacial, pela precariedade e até pela inexistência de serviços públicos urbanos essenciais.



Fonte: João Luís Martins - 2005

(Fig.02) Urbanização em Viçosa: Periferização e degradação Ambiental. Foto do Bairro de Fátima / Viçosa



Fonte: João Luís Martins / 2005

(Fig. 03) Urbanização em Viçosa: Degradação Ambiental. Foto retirada na Rua Tenente Kümmel /Viçosa

CAPÍTULO 3 - A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO AUTORITÁRIO NO BRASIL: A NÃO PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PROPOSTA DE GESTÃO DAS CIDADES.

Ao analisar as matrizes ideológicas que influenciaram a produção do urbanismo no Brasil, Maricato (2000: 121-122) argumenta que esta se processou de forma descolada da realidade das cidades brasileiras, não tendo comprometimento com a realidade concreta, mas como uma ordem que dizia respeito a uma pequena parte da cidade. A importação de padrões urbanísticos do “chamado Primeiro Mundo” aplicados a uma parte restrita da cidade e da sociedade, promoveu a uma modernização incompleta das cidades do país.

Assim nas palavras da autora em questão:

Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios de modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias (2000:122).

Segundo Maricato (2000), após um período de mais de um século em que o matriz urbano modernista, mais tarde funcionalista influenciou a prática do planejamento urbano e orientou o crescimento das cidades nos países centrais do mundo capitalista esta passa a ser desmontada e questionada pelas propostas neoliberais que acompanham de perto a reestruturação econômica e produtiva do final do século XX.

Ainda na análise desta autora, a matriz modernista/funcionalista que influenciou o planejamento urbano teve suas raízes no iluminismo e ganhou mais relevância durante os anos de “Welfare State” – 1945-1975 – período denominado de “trinta gloriosos” e marcado por um grande crescimento econômico dos países capitalistas centrais. Durante este período os países capitalistas edificaram as bases do *Welfare State*, que congregou tanto o processo de acumulação capitalista ao avanço dos direitos da classe trabalhadora, sob o comando e gerência de um Estado forte. Conforme argumenta a autora:

O Estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação no padrão de vida. O período foi marcado por um grande crescimento econômico acompanhado, de m lado, por uma significativa distribuição de renda e de outro por um maciço investimento em políticas sociais (2000, p.126).

Gomes (2006) coloca que o planejamento urbano é fruto da modernidade, não somente no seu aspecto como um campo do conhecimento, mas se relacionado aos fatos sociais. Assim, o urbano, plano, diretor, desenvolvimento urbano são quatro referências importantes para a modernidade, denunciando sua clara filiação. Ao analisar as diversidades de elementos que caracterizam o quadro da modernidade⁴, isto é, a “Era da Razão” e a capacidade de contradição entre eles, faz o seguinte comentário:

Com ou sem os embates anunciados, são muitas as hipóteses de combinação nesse cenário e na realidade existiriam – como de fato existiram – vários jeitos de ser moderno. Socialismo científico e liberalismo, por exemplo, são típicos frutos da modernidade, da mesma forma que democracia e totalitarismo, se não são concepções genuinamente modernas, podem ser absorvidos dentro de sua lógica (GOMES, 2006, p.04).

Como analisa Maricato (2000:126), da influência do modernismo, o planejamento herdou uma base cientificista e positivista, a crença no progresso linear e no discurso universal, o enfoque holístico e a influência de uma esfera político-econômica mundial.

O planejamento, então herda e incorpora a figura do Estado como agente central deste processo de desenvolvimento assegurando o equilíbrio econômico e social a partir de 1930. Nesta perspectiva, o planejamento se constitui como um campo do saber que em posse do conhecimento e da técnica passou a ter como função conduzir as sociedades ao desenvolvimento, uma ideologia largamente utilizada pelos agentes planejadores e pelo Estado que conduziu as ações de modo autoritário.

A matriz teórica que influenciava a ação do planejamento não somente nos países capitalistas centrais, mas também nos países socialistas, e que segundo esta autora, influenciou a estruturação do ensino de planejamento urbano e na conformação de um quadro técnico nos países latino-americanos. Essa matriz conferia ao Estado o papel de condutor do destino da nação, portador da racionalidade e o agente que evitaria as disfunções do mercado e promoveria o bem estar social.

Este modelo urbanista modernista/funcionalista ao ser transposto para países da periferia capitalista, como é o caso da América Latina, “foi definidor de padrões holísticos de uso e

⁴ Como analisa Gomes (2006) uma das características da modernidade é a racionalidade, assim a razão sendo pressuposto de toda a ação humana, e sob consideração de superar qualquer forma de opressão, entre elas a escassez, o homem passa a ser o senhor do seu próprio destino. Este ideário colocava como fundamental conhecer as leis universais que regem o mundo e domina-las em prol dos objetivos traçados.

ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho do Estado” (MARICATO, 2000:123).

Aplicado a apenas a uma parcela das grandes cidades: originando assim uma fragmentação e diferenciação no interior das cidades, a legislação urbana contribuiu para a consolidação de um modelo de desenvolvimento marcado por paradoxos.

O modelo econômico em vigor nas décadas de 1960-70 promoveu um aumento da renda gerada internamente, que ficou concentrado nas mãos de uma pequena parcela da população do país e das cidades. Este processo foi responsável por construir uma sociedade marcada por profundas desigualdades, e que ainda na análise desta autora, teve no planejamento modernista um importante instrumento de dominação, pois serviu primeiramente em seu aspecto ideológico para ocultar a cidade real e em segundo lugar para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo.

Neste período, a abundante produção de aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo), conviveu lado a lado com a flexibilidade na cidade ilegal, constituindo como aponta Maricato (2000, p.124) essa “instituição fraturada, mas dissimulada”.

Ao considerarmos a conjuntura internacional e os aspectos econômicos, sociais e políticos não é difícil de compreender que este momento histórico proporcionou a consolidação do Estado como agente central das atividades do planejamento. Assim a relevância do Estado como agente central do planejamento e principalmente após Segunda Guerra Mundial foi responsável pelo soerguimento econômico europeu e japonês. No entanto ao ser importado este modelo e concepção de planejamento para sociedades historicamente desiguais, o mesmo contribuiu para o acirramento das disparidades, tanto econômicas quanto regionais.

A era áurea do planejamento ficou materializada no Brasil com a criação de Brasília mesmo que outras capitais no país já tivessem sido produto das idéias modernistas, como Belo Horizonte e Goiânia. Porém, foi com a construção de Brasília que a arquitetura e urbanismo brasileiro se projetou a nível mundial.

Considerando o contexto brasileiro na década de 60, havia por parte do Estado, – mandato de Juscelino Kubitschek, que através do lema de seu governo “cinquenta anos em cinco” corporificou a ideologia do modernismo – a defesa de políticas desenvolvimentistas.

O ideal da construção de Brasília representava este feito grandioso que era integrar o território e vencer o subdesenvolvimento. Este ideal, segundo Maricato (2001, p.145) fez com

que a arquitetura moldasse seu projeto colado ao ideário de superação do atraso do país, podendo-se, a preocupação desta arquitetura nacional com a manutenção da idéia de “brasilidade” e de idéias provenientes do movimento modernista internacional. De outro lado estava a tentativa de ignorar as contradições sociais nacionais já existentes.

Considerando estas contradições dentro do projeto e do ideário da arquitetura e urbanismo nacional, concordamos com Souza (2004, p.39), quando analisa que Brasília como um dos símbolos da arquitetura e do urbanismo modernista, pautou-se por uma verdadeira obsessão pela separação dos usos básicos dos espaços, por meio de um zoneamento rígido, que tinha como objetivo alcançar uma forma de “ordem urbana”. Entretanto este modelo transformou a capital brasileira em mais uma cidade segregada. Assim, conforme argumenta o autor, Brasília foi projetada por Lúcia Costa para ser não apenas uma cidade moderna, mas também socialmente justa, porém o paradoxo originado foi que houve uma segregação brutal, pois mesmo os operários pobres que migraram para esta região e construíram Brasília, foram excluídos do plano e acabaram se fixando no entorno da cidade planejada constituindo deste modo as cidades satélites.

O autoritarismo e a centralidade na condução do planejamento urbano no Brasil conduzido pelo Estado, no contexto da década de 60/70 também se faz presente na elaboração das políticas urbanas. Durante o regime militar⁵, foram criadas várias instituições destinadas ao planejamento e o tratamento da problemática urbana. Em 1964 houve a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Enquanto que a primeira instituição ficou encarregada de para a elaboração de políticas urbanas, principalmente para os grandes centros urbanos através da elaboração de planos diretores (tecnocráticos e convencionais), porém tal órgão foi extinto na década de 70.o BNH representou uma tentativa por parte do governo de, de “apaziguar” a população pobre das cidades, facilitando o acesso à casa. Mas todas estas ações repercutiram no agravamento da situação urbana no país, pois os planos diretores neste período tiveram seu caráter tecnocrático e autoritário acentuado e defendiam veladamente os interesses privados e estritamente econômicos de empresários relacionados com a indústria de construção civil e especuladores imobiliários, acirrando as desigualdades sociais no espaço urbano e tornando-se avessos à participação social. E o BNH desvirtuou de seus objetivos, ao invés de financiar habitações para a população de baixo poder

⁵ Período histórico que ficou caracterizado como “anos de chumbo”, quando a repressão promovida pelo governo ditatorial militar mantinha a “ordem e segurança” da nação contra o perigo eminente representado pelo comunismo.

aquisitivo, passa a aplicar seus investimentos no financiamento para habitações da classe média, este órgão foi extinto na década de 1980.

Um exemplo emblemático de ações de planejamento urbano autoritário foi as ações de remoção de favelas no período do governo militar no Rio de Janeiro, conforme analisado por Souza (2003). Durante o regime militar, década de 1970, período em que a ação planejadora foi conduzida de forma centralizadora e autoritária, qualquer tentativa de mudança ou a simples reunião e mobilização de pessoas, era considerada com um ato de subversão que tinha de ser extirpado. Assim, podemos antever e considerar que a participação social era reprimida e não considerava o seu potencial na condução de políticas e estratégias do planejamento urbano. Ainda de acordo com a análise deste autor, o governo militar através do seu discurso ideológico, tinha dois objetivos centrais: o primeiro era constituído pelo fator da “segurança nacional”, e o segundo a necessidade de modernizar e aprofundar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

A questão da “segurança nacional” estava relacionado ao perigo representado pelo avanço do socialismo. Assim a ideologia do governo militar buscava desarticular e destruir qualquer sinal de mobilização social, pois os militares acreditavam que quaisquer críticas ao sistema e ao governo sinalizavam desordem social ou insurreição comunista⁶.

No que concerne ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, os militares conduziram políticas econômicas de abertura de nossa economia ao capital estrangeiro, contraíram imensas dívidas com os bancos internacionais, incentivaram e facilitaram a entrada de um maior número de multinacionais, e realizaram a construção de grandes projetos de infra-estrutura.

De acordo com Santos (2001) esprou-se pelo território brasileiro com o intuito de integrar o território uma série de investimentos em infra-estrutura e que levou ao fortalecimento do capitalismo que se desenvolvia no Centro-Sul e principalmente em São Paulo. O desenvolvimento das forças de produção capitalista nacional, através da ação do Estado levou à reestruturação do território transformando sua base estrutura territorial, pois as próteses adicionadas ao território conduziram a inclusão do Brasil no meio técnico-cinetífico-informacional (SANTOS, op. cit.).

Conforme aponta Souza (2004, p.42), a ação planejadora do Estado, conduzida de forma centralizadora, promoveu o acirramento das disparidades inter-regionais, o desenvolvimento dos complexos agroindustriais, e o aumento da produção industrial por meio do arrocho salarial.

⁶ Devemos salientar que a conjuntura política internacional era caracterizada pela Guerra Fria.

O planejamento urbano foi conduzido de modo conservador, representando deste modo a manutenção do *status quo* e da ordem social vigente no país. Com isso o discurso empregado nas ações de planejamento urbano, defendido pelo Estado era legitimado pelo saber técnico, que seria o responsável por conduzir ao desenvolvimento econômico e resolver os problemas das cidades, seja ela de qualquer natureza.

Conforme analisa Silva (1991) o paradigma que influenciou a produção técnica e científica do planejamento urbano no Brasil notadamente a postura racionalista e a posição de “pseudo-neutralidade”, são heranças dos primeiros modelos de “Reformas Urbanísticas”⁷ que pontuaram o espaço urbano dos centros no Brasil, no início do século XX, como a “Reforma Pereira Passos no Rio de Janeiro” em 1908. Tais intervenções respondiam os interesses da elite hegemônica, fazendo parte de seu projeto político de cidade. Assim primeiramente adaptavam a estrutura “atrasada” e “colonial” destas cidades para arquétipos de cidades esteticamente belas, consideradas “modernas” e posteriormente reestruturavam as estruturas da cidade propondo uma nova ordem econômica que estava sendo gestada pela burguesia industrial, adaptando a estrutura urbana para a condução da acumulação capitalista.

Neste contexto não se reconhecia na classe trabalhadora e na sociedade em geral como sujeitos políticos, dotados de direitos básicos e os conflitos sociais que emergiam neste período eram considerados subversivos à ordem vigente, precisando assim, serem controlados ou até mesmo eliminados. Tal processo, mesmo durante a fase de governo populista onde se tinha um grande apelo social, nunca admitiu a participação social na gestão urbana, porque se apoiavam na postulado de que as classes populares eram incapazes de agir, pensar, discernir e decidir.

⁷ Considero importante salientar a posição do autor em relação ao termo utilizado por Silva em seu texto, que está servindo de base para a contextualização sobre a Reforma Urbana. Silva (mas não somente ela) aborda o termo “Reforma Urbana” em dois sentidos, o primeiro relacionado ao movimento social que ocorreu no Brasil na década de 1980 tendo o objetivo de lutar pelas reformas estruturais na cidade, visando uma maior justiça social, e o outro sentido relacionado aos modelos pioneiros de intervenções urbanísticas assistidos em centro urbanos no Brasil no início do século XX, como no Rio de Janeiro, São Paulo e outros centro urbanos. Concordo com a análise de Souza ao propor uma diferenciação na abordagem deste termo, assim sendo tomo liberdade de modificar o discurso da autora, porém mantendo o mesmo sentido. O que se preza é o rigor científico.

4 – PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

4.1 – Participação social e produção científica: verdades e equívocos na produção historiográfica.

Segundo analisa Carvalho (1998), houve a partir os anos 90 uma generalização do discurso da “participação”, sendo defendido por diversos atores sociais, tanto na sociedade civil como por integrantes da administração pública, do Estado, que reivindicam e apóiam uma abertura das estruturas das instituições do Estado para a participação da sociedade, constituindo assim o controle social do Estado, processo que consolida a democracia participativa.

Porém, tais pressupostos e discussões defendidas e que viriam a integrar a arena política nacional de participação, possuem diferentes significados já que cada ator político tem uma concepção diferenciada da construção histórica da prática participativa. Para compreender melhor a produção deste discurso é imprescindível questionar esta generalização e se deter na análise da disputa das diferentes significações do discurso defendido pelos diferentes atores sociais, pois tais concepções encerram ideologias.

É necessário, portanto reconstituir o contexto histórico-geográfico que repercutiu na construção de conceitos e práticas e modelos de participação social no Brasil. Participação esta, que vem sendo construída e conquistada pela sociedade, que passa a atuar no espaço político, em decisões que dizem respeito a fatores que irão definir o seu futuro, consubstanciando ações que reivindicam um maior controle social do Estado e questionam sua estrutura tradicional. Mesmo que esta situação não esteja inteiramente resolvida e ainda perceba-se formas clientelísticas no trato de questões políticas, é relevante ressaltar que a organização e mobilização social, através dos movimentos sociais estão colocando tais práticas em evidência perante a sociedade e sua pauta pública em discussão.

Carvalho (op. cit) à historiografia na qual nosso país fora constituído dentro de uma posição autoritária e excludente no que se refere à prática política desde o processo de colonização. Processos estes que originaram uma sociedade marcada pela dualidade, onde uma elite constituída pela minoria da população exercia o domínio político e o povo era excluído do “jogo do poder”, e este se deixava dominar de forma “apática”. Esta opressão, como analisa a autora, foi ideologicamente velada pela elite dominante e introjetada na população em geral, o

que mascarou os processos de representação popular sobre a prática política que passaria a ser identificada como “coisa de branco”: “vocês são brancos, vocês que se entendam”.

A crítica da autora não se pauta no questionamento sobre as práticas políticas desenvolvidas no decorrer do período histórico e nas formas em que se delinearam a “exclusão” e produção de uma sociedade dual, mas pelo fato de que esta corrente historiográfica, ao ser defendida por alguns historiadores reafirma um olhar de passividade da sociedade em relação aos fatos que se sucediam na esfera política nacional, conforme analisa José Murillo de Carvalho ao defender que o povo assistiu “bestializado” a Proclamação da República (CARVALHO, (1987) apud CARVALHO, (1998)).

O discurso da passividade, no entanto não correspondeu à realidade, Istoé, ocorreu uma generalização das práticas, desconsiderando-se a característica da sociedade como sujeito histórico e político, capaz de questionar e reivindicar seus direitos. Também tal enfoque passou uma imagem de um corpo social que aceita o mando e o desmando dos que compõem o poder passivamente, o no dizer da autora: *desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro* (CARVALHO, 1998:01).

Assim, em sua perspectiva, mesmo que reprimida e considerada como subversão social e caso de polícia, a participação popular foi sempre presente no decorrer do processo histórico. Então, desde que exista segmentos sociais que alijados da arena política e de direitos, estes passam a manifestar e demandar ações ou políticas governamentais.

[...] Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior parte ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação (CARVALHO, 1998:01).

Neste aspecto, Carvalho (1998) analisa a “participação” construída e conquistada nos diferentes contextos históricos do Brasil, considerando as especificidades de cada fase e tipo de movimentos sociais. Desta forma, considera como processos de movimento social as primeiras resistências indígenas e negras, a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos “messiânicos”, como o Canudos, as lutas abolicionistas e pela independência e as revoltas urbanas contra a carestia.

4.2 – Histórico dos movimentos sociais no Brasil

Carvalho realiza uma reconstituição sócio-histórica dos movimentos sociais no Brasil, considerando que o movimento operário, de inspiração anarquista e socialista, juntamente com o movimento camponês e os movimentos urbanos, caracteriza mais usualmente, o que denominamos de movimentos sociais. Estes movimentos sociais passam durante as décadas de 1930 a 1960 por fortes pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, parlamentares de governo, que objetivavam submetê-los aos seus ditames e interesses. Conforme ressalta a autora, este período foi marcado por relações políticas de cunho clientelísticas, de concessão de favores, de compadrio, sendo a principal forma de relação entre o Estado, isto é, tal período histórico e político ficaram conhecidos pelo populismo. Estas relações políticas autoritárias e paternalistas constituíam formas promíscuas entre o público e o privado que não contribuiu para a formação de um Estado “público” dissociado do privado.

Apesar das relações de tutela que vigoravam na relação do Estado para com a população e os movimentos sociais, o período de 1950 e 1960 foi marcado por intensa mobilização social que se expressou no movimento sindical, nas Ligas Camponesas e numa ampla reivindicação por “Reformas de Base” de cunho democrático, popular e nacionalista. Observou-se também neste período, o início de uma maior organização dos movimentos sociais, conquistando maior espaço na discussão política através da participação. Porém com a implantação da ditadura, houve um retrocesso, pois este período histórico foi marcado pela intensa repressão social, o que repercutiu no aniquilamento dos espaços públicos e da cidadania, que com muito esforço estava sendo conquistada.

Entretanto, a opressão representada pela ditadura e a conseqüente destruição da cidadania e da democracia não ocorreram sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais, podendo-se citar a organização do movimento estudantil e de grupos que optaram pela luta armadas, como a guerrilha urbana e camponesa, inspiradas pelas Revoluções Chinesa e Cubana.

A década de 1970 foi um período marcado por profundas transformações geográficas, econômicas e políticas, e tais mudanças repercutiram na emergência de novas demandas sociais. O Estado burocrático-autoritário que fora instalado na ditadura, fechou os precários canais de expressão popular e de negociação de conflitos mantidos pelo populismo. Carvalho (1998) cita

que neste cenário de ausência de canais de interlocução emergiu novos movimentos como captadores destas novas demandas sociais.

Na ausência de espaços de legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido. (SADER apud CARVALHO, 1998,p.02)

Na ausência destes canais legítimos e institucionais de negociação de conflitos, produziram-se novos espaços políticos em torno de questões que afligiam a vida da população e que se convertiam em pautas de reivindicação, como as relações sociais desiguais, tanto em relação as condições de trabalho, de gênero, da produção do espaço atendendo a interesses econômicos e privados em detrimento dos interesses públicos. Tais debates se converteram em lugares de ação política.

Através dos questionamentos levantados e de uma maior mobilização de certos segmentos sociais, alguns sujeitos sociais passaram a se articular em torno de interesses e pautas comuns, e tal fato conferiu-lhes certa identidade de grupo, passando o constituir movimentos sociais mais organizados.

Analisando a transformação na constituição desses novos movimentos sociais na década de 70, Eder Sader (apud Carvalho, 1998) destaca que neste contexto houve o papel importante desempenhado por “matrizes discursivas” comprometidas com um projeto de ruptura, provenientes do sindicalismo, da Igreja e da esquerda marxista, abrindo-se assim uma nova perspectiva à organização dos movimentos sociais.

Estas matrizes renovam-se nos anos 70 em decorrência de crises geradas por grandes derrotas de movimentos sociais, como a luta armada e pela perda da influência da Igreja em relação ao seu público tradicional. Assim, observa-se a reestruturação das ações empreendidas pelos movimentos sociais que eram influenciadas por tais matrizes, inaugurando deste modo espaços para novos sujeitos, novas reivindicações e novos significados dentro da ação dos movimentos sociais.

Este novo contexto histórico passa a exigir dos movimentos sociais uma nova postura de organização, passando os mesmos a “deixar-se educar”, passando a apresentar novas perspectivas de relações mais permeáveis entre as “matrizes discursivas” e os sujeitos populares, através dos postulados da educação popular.

Assim tal processo marcado pela “educação popular” baseada nos preceitos de Paulo Freire, modelo educacional que afirma a relação de reciprocidade entre educador e educando, abrindo lugar para a construção coletiva e crítica da vida individual e social das classes populares, o que configura *espaços onde se dessacralizam hierarquias e autoridades, coletivamente, onde se elaboram coletivamente projetos de transformação social, processos que levam estes setores, excluídos da “agenda pública”, a ocupá-la, provocando a constituição de uma esfera pública* (CARVALHO, 1998:02).

A autora cita como exemplos destes movimentos, as pastorais populares da Igreja, os movimentos populares por creches e saúde e contra a Carestia, que se alastram pelo interior do país, pelo sindicalismo que emerge do cotidiano do grupo de oposição sindical, que passam a se constituírem em espaços de reivindicação, de recusa das hierarquias, rejeição da opressão que relega amplos setores da sociedade à condição de cidadãos de segunda categoria, a *párias políticos e sociais* (CARVALHO, 1998:03).

Ao lado da educação popular, destacou-se o papel da igreja que tem uma nova postura em função da alteração na visão eclesial sobre como se pode construir uma proposta de desenvolvimento, não apenas estruturado na ação do Estado, mas também centrado na participação popular, tornando o povo como sujeito das conquistas. Esta mudança é fundamentada pela Teologia da Libertação, que redimensiona a ação das pastorais da Igreja Católica e de outras igrejas cristãs em prol das causas sociais. Assim, padres, freiras e pastores passam a se dedicar também a mobilização e organização do povo em relação à defesa e conquista dos seus direitos.

Assiste-se assim, nos anos 70 e 80, uma “fase” de emergência dos novos movimentos sociais, estes organizados como espaços de ação reivindicativa, que rejeitam relações de subordinação, de cooptação por parte do Estado, de partidos ou de outras instituições. A partir da ação destes novos sujeitos vão se constituindo as bases de uma rigorosa cultura participativa e autônoma que se multiplica por todo o país, formando uma teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista da garantia e da ampliação dos direitos relativos ao trabalho, melhoria nas condições de vida no espaço urbano e rural e na ampliação da agenda pela luta contra as mais diversas formas de discriminação como as de gênero e de raça.

No tocante a esta nova cultura participativa, erigida pelos movimentos sociais, coloca-se em pauta de discussão na agenda pública novos temas, conquista de novos direitos e se reconhece

novos sujeito de direitos, mas persiste ainda uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então conduziam à cooptação ou à repressão.

Segundo analisa Carvalho, se os anos 70 podem ser caracterizados pela disseminação e multiplicidade de organizações populares de “base”, percebe-se nos anos 80, a articulação e organizações destes movimentos em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas destes movimentos cujas expressões mais significativas são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do Partido dos Trabalhadores (PT): *um partido que, no dizer de Lula, seu fundador, nasce da percepção de que os trabalhadores precisam também fazer política partidária, para garantir na lei as conquistas obtidas nas lutas reivindicativas. Um partido que se pensa como expressão, na política maior, de toda a mobilização social desse período, do espaço público construído pelas lutas dos trabalhadores* (op. cit).

No processo Constituinte, o movimento de participação popular teve atuação importante, resultando na elaboração de emendas populares à Constituição, marcando este momento como um período de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Esta fase foi caracterizada pela sistematização das experiências da fase anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou de rua. Passando a ser mais elaborada, constituindo-se nas que foram conduzidas aos canais institucionais conquistados.

Esta nova ação dos movimentos sociais que teve como objetivo principal a luta e conquista do direito a ter direitos, do direito a participação na redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que exerce indiretamente através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A “Constituição cidadã”, como foi denominada, incorporou a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como plebiscitos, referendos, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular.

Assim, conforme analisa Carvalho (*op cit*), o processo da Constituinte é considerado um movimento de mudança da trajetória da ação dos movimentos sociais, pois foi neste contexto que a concepção de participação como direito de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Desta forma:

Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na

sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos, de participar da “invenção de uma nova sociedade” (CARVALHO, 1998:04).

A participação popular organizada e a conseqüente pressão pela abertura maior das instituições do Estado, pode ser considerada como um dos fatores que possibilitou a reorganização institucional do Estado, promovendo a democratização deste. Porém, segundo Cardoso (2001), a aproximação dos movimentos sociais com instâncias do Estado promoveu uma paulatina abertura e certa democratização de algumas estruturas deste e não do corpo estatal por inteiro.

Conforme analisa Carvalho (*op cit*) é no período da Constituinte que a ação dos diversos movimentos sociais atinge o nível mais alto, considerando desde a década de 1960, quando estes reivindicavam as “Reformas de Base”. Após a Constituinte, a pressão exercida pelos movimentos sociais promove o reordenamento institucional do Estado e neste período a mobilização de segmentos sociais organizados angariou vitórias no diz respeito à participação da sociedade na gestão pública, dando como exemplo a Reforma Sanitária, que aglutinou ações de profissionais da área da saúde e emergentes movimentos populares conseguem aprovar o Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e controle social tripartite (Estado, profissionais e usuários) das políticas de saúde.

A Reforma Urbana representou mais uma dessas conquistas. Depois de um período de muitas discussões e mobilizações, os movimentos sociais conseguem consagrar no corpo da Carta Constitucional de 1988, a função social da propriedade e da cidade, num capítulo inédito sobre a questão urbana que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas. No entanto estes artigos foram regulamentados somente em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade.

Outro campo ressaltado pela autora foi a participação da sociedade organizada na construção de espaços de co-gestão nas áreas que envolvem políticas de defesa da criança e do adolescente e de assistência social. Segundo Carvalho (1998) através de uma nova legislação, as políticas que eram marcadas pelo paternalismo e pelo clientelismo foram redefinidas de forma mais universal e democrática e submetidas ao controle social exercido por movimentos sociais e entidades profissionais.

Além dos Conselhos setoriais como instrumento de participação social, a autora salienta os “Orçamentos Participativos”, experiências que resgatam processos de debate do orçamento municipal provocados por movimentos sociais nos municípios de Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, já na primeira metade dos anos 80, e que passam a ser implementados por governos municipais comprometidos com programas democráticos e populares. O orçamento participativo constitui-se em um processo de consulta e debate sobre o orçamento público municipal, que tem sido cada vez mais adotado pelas prefeituras de todo o país. Com isso, na medida em que avança a relação entre a população participante e o governo, geram-se aprendizados e redefinem-se novas metodologias e o alcance dessa participação.

Este fato permite perceber que a reorganização de instâncias do Estado que visam conceder espaços para a participação da sociedade no que concerne a gestão pública vem conduzindo a própria reestruturação da relação entre Estado e sociedade.

4.3 – Novo contexto, novos atores, novas diretrizes e novas ações para o planejamento urbano no Brasil.

Conforme analisa Souza (2005) um dos aspectos importantes para se analisar a abertura do planejamento urbano no Brasil para a participação popular foi o processo da Reforma Urbana, ocorrido na década de 1980, período este marcado pela redemocratização do país. Devido à importância desse processo vem ocorrendo uma reestruturação da ação do Estado em relação às ações de planejamento urbano no país.

Como registra Silva (1991), de 1986 a 1988 elaborou-se e aprovou-se a nova Carta Constitucional de 1988. Este período foi caracterizado por tentativas das forças conservadoras em influenciar a formulação do texto constitucional, visando atender os interesses de conservar seus privilégios. Assim, foi um contexto onde ocorreram muitos conflitos, como argumenta, havendo uma forte pressão dos políticos conservadores em pressionar para que a Constituição fosse elaborada por uma “Comissão de Notáveis” e depois por um Congresso Constituinte amplamente comprometido com os seus interesses, que teria o papel de criar uma Constituinte exclusiva.

Entretanto, contrapondo às forças conservadoras, emerge no cenário, os movimentos sociais que já havia “entrado em cena” nos anos 70 e passam a se articular em torno dos trabalhos

e discussões sobre a nova Constituição, visando transformar suas reivindicações e suas demandas em novos direitos, ampliando assim a vivência da cidadania.

Segundo a autora, este momento ficou marcado para a memória dos movimentos sociais e de muitos pesquisadores sociais como um período de grandes conquistas e vitórias dos movimentos sociais organizados. Entretanto, também houve várias derrotas, no entanto ficou saldo positivo, foi a emergência da participação social inédita e sem precedentes na história política do país. Ou seja, entidades e movimentos os mais diversos, articularam-se para a luta pelos direitos dos trabalhadores, pelos direitos urbanos, por melhores condições de educação, saúde, cultura, etc. Enfim, uma série de direitos individuais e coletivos, sociais e políticos, sendo que anteriormente pouco ou nada eram questionados pela sociedade civil.

Em janeiro de 1985, muitas entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais de igrejas cristãs lançaram o Movimento Nacional pela constituinte, articulado em torno de plenários que defendiam a participação popular na Constituinte. Ribeiro (2001) estão presentes neste movimento segmentos profissionais compondo um corpo técnico reformista. A bandeira central de luta de tais movimentos era a defesa e ampliação da cidadania.⁸

Neste contexto, devido à força que emanava dos movimentos populares, estes se fizeram representar no nível institucional mais amplo, articulando seus interesses com os parlamentares comprometidos com os interesses populares e permitindo a criação de novos direitos. Os movimentos sociais foram paulatinamente e com muita luta, ganhando e reivindicando espaços de debate. Tal fato proporcionou um aprendizado político aos movimentos sociais, pois a defesa da causa popular se deu no embate com as posturas e *lobbies* dos políticos conservadores. Este cenário levou a transformação do processo de elaboração da Constituinte num grande espaço de luta política, devido ao fato em que se afirmava a pressão popular sobre o Parlamento.

Segundo Silva (2001), o resultado da pressão dos movimentos sociais organizados em torno da problemática urbana se deu em março de 1987, quando o regimento interno da Constituinte abriu a possibilidade, através da “iniciativa popular”, da elaboração de emendas populares ao projeto da Constituição. O fruto desta luta se concretizou nas emendas populares à constituição (desde que a emenda obtivesse o suporte de, pelo menos, trinta mil assinaturas de

⁸ Cabe ressaltar que a emergência de tais movimentos sociais organizados repercutiu na constituição de redes de cooperação popular que passaram a se articularem em comitês, fóruns de debates, plenários pro-participação na Constituinte, criando espaços públicos de debates e um novo significado nas relações entre o campo jurídico-institucional e os movimentos sociais (SILVA, 1991:05).

eleitores e apoio de três entidades). Porém, como analisa Souza (2006) houve um detalhe desagradável que parece que não tinha sido esclarecido: “a obrigatoriedade era a de o Congresso receber a proposta, não de incorporá-la integralmente”.

Foi nesta conjuntura que se mobilizaram os setores ligados à questão urbana criando o Movimento Popular pela Reforma Urbana, posteriormente, Movimento Nacional pela Reforma Urbana, da qual se destacam as seguintes entidades: Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, ANSUR – Associação Nacional do solo urbano, MDF – Movimento de Defesa dos Favelados.

Como ressalta Silva (*op cit*), este movimento também ficou encarregado de redigir a Emenda Popular sobre a Reforma Urbana, estimulada pela ação do “Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte”. Esta emenda obteve cerca de duzentas mil assinaturas em todo o país e foi defendida na Comissão de Sistematização da Constituinte pela urbanista Ermínia Maricato no dia 27 de agosto de 1987, que representava as entidades que apoiavam a emenda.

A Reforma Urbana, bandeira de luta de entidades e movimentos sociais, foi um processo que se constituiu num movimento de repercussão nacional, caracterizado por uma ética social, que objetivava basicamente a politização da questão através da crítica e denúncia do quadro de desigualdade e social que caracteriza o espaço urbano brasileiro.

Com isso, a Reforma Urbana denunciava a produção do espaço urbano no Brasil marcada pela dualidade, na qual uns poucos possuíam direitos e cidadania e a maioria dos cidadãos não tinha acesso aos direitos urbanos, nem sequer o direito a terem direitos. Assim:

Vários são os pares de oposição que traduzem e expressam no espaço urbano as profundas desigualdades e injustiças nas formas de apropriação e no acesso às cidades: a cidade X a não-cidade, a cidade “moderna” X a cidade “espoliada”, a cidade “legal” (com direitos urbanos e, portanto sobre o amparo da legislação urbanística) X a cidade “clandestina” (sem acesso aos direitos e fora dos padrões de legitimidade da legislação urbanística), a cidade dos ricos e poderosos X a apartheid, o gueto, a cidade paralela (SILVA, 1991:07).

A realidade injusta das cidades brasileiras tornou-as, portanto, cenário de lutas de segmentos sociais, que se organizavam com o objetivo de conseguirem melhores condições de vida, o “direito à cidade”. Este embate travado nas cidades evidenciava as contradições do sistema social vigente, regido por um modelo político-econômico excludente, concentrador e

responsável pela produção de um espaço urbano desigual, segregado e fragmentado politicamente.

Silva (1991) argumenta que a mobilização do Movimento pela Reforma Urbana girava em torno da luta por melhores condições de vida para os cidadãos, evidenciando a situação de desigualdades sócio-espaciais das cidades, a lógica da segregação espacial e da “exclusão” sócia, que produzia espaços privilegiados em termos de acesso a equipamentos e serviços públicos urbanos, no qual apenas uma minoria tinha acesso, contrastando com grandes áreas do território urbano, onde viviam a maior parte da população - em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, áreas irregulares - locais que não apresentam condições mínimas de habitabilidade, pois não tinham acesso, ou este era restrito à transportes públicos coletivos, à saúde, à educação, à segurança, etc.

De acordo com De Grazia (2004), em função desta conjuntura o Movimento pela Reforma Urbana enfrentou o desafio de uma disputar politicamente o direito à cidade, com o objetivo de lutar por mudanças na qualidade de vida, através de políticas públicas voltadas para o conjunto da população. Tendo tal objetivo, a ação do Movimento pela Reforma Urbana se estruturava em três princípios básicos:

- 1- Direito à cidade e à cidadania, entendido como uma nova lógica que universalizasse o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, bem como a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado. Além disso, que garantisse a participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- 2- Gestão democrática da cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- 3- Função Social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

A compreensão deste quadro de desigualdades sócio-espaciais apresentado pelas cidades brasileiras demonstra como se deu (ou se dá) o processo de urbanização no país, revelando um quadro de extremos contrastes em relação á condições de vida e de verdadeira “espoliação”.⁹

⁹ Termo utilizado por Lúcio Kowarick em sua análise sobre a urbanização brasileira, no livro “A espoliação urbana”.

Na concepção de Silva (*op cit*), mais do que denunciar a problemática urbana, a bandeira do Movimento Nacional pela Reforma Urbana colocou em pauta a discussão sobre a ampliação da cidadania através das demandas pela participação democrática na gestão das cidades. Assim, procura romper com a visão ideológica que influenciava a concepção e atividades sobre planejamento urbano neste período, principalmente durante as décadas de 60/70, como sendo ações que eram monopólio do Estado e caracterizadas pelo autoritarismo e pela tecnocracia dos órgãos de planejamento, configurado no conteúdo e ações dos Planos de Desenvolvimento Integrados (PDI's).

Ribeiro (1995) analisa os desdobramentos das questões que emergiram do debate da Reforma Urbana e sua adoção no quadro das políticas municipais urbanas, representando deste modo, uma nova concepção de planejamento e gestão urbanas.

As discussões em torno das questões propostas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a grande mobilização social gerada no período, conduziu na adoção na Constituição Federal de 1988, a um capítulo relacionado com a política urbana, contendo os Artigos 182 e 183 (Anexo 04). Este fato foi considerado uma conquista, porém parcial, já que parte considerável da Emenda popular proposta pelo MNRU não foi considerada nestes artigos.

A conquista do movimento se deve ao fato de que no que concerne às diretrizes para a formulação de políticas urbanas houve o privilégio do interesse público em detrimento do interesse privado, através da adoção em lei do princípio da função social da cidade e da propriedade, sendo objetivo das funções do planejamento e gestão urbanas. Porém não houve uma maior definição destes artigos e segundo analisa Cardoso e Ribeiro (2003), houve a coalizão de segmentos conservadores, que aceitaram a inclusão destes princípios no texto constitucional, porém os atrelaram a uma Lei Federal e ao Plano Diretor, contrariando assim as aspirações depositadas pela sociedade civil, quando da apresentação da Emenda Popular. A partir deste fato, o MNRU redefiniu suas ações e passaram a atuar em frentes para que os municípios elaborassem seus Planos Diretores, garantindo o cumprimento dos princípios disposto em lei.

Como argumentam os autores, houve a necessidade da existência de uma Lei Federal, que auxiliasse os prefeitos eleitos após Constituição de 1988, no trato das políticas urbanas, pois demandavam por instrumentos que fossem capazes de conduzir ações de planejamento condizentes com o conteúdo da lei.

Deste modo, a aprovação da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – expressa o debate urbano acumulado nos últimos 20 anos, bem como boa parte dos princípios dos princípios estabelecidos pelo Movimento da Reforma Urbana.

O Estatuto da Cidade vem retomar e fortalecer um instrumento que estava em desuso que é o planejamento urbano através de Plano Diretor. O planejamento nas cidades tem sua perspectiva o enfrentamento do desafio de superar as desigualdades sociais reproduzidas por uma desigual possibilidade de planejar o uso dos recursos condensados na cidade. Significa, assim intervir em questões estruturais como ampliar o acesso aos bens, distribuição justa dos recursos e serviços urbanos.

Se o planejamento, em contextos anteriores teve como objetivo a racionalidade técnica, com o Estatuto da Cidade, objetiva-se uma visão de planejamento como instrumento importante com o intuito de primar pela gestão democrática da cidade, aproximando a população dos governantes no intuito de realizar ações que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população.

Mesmo que essa lei represente conquistas no que se refere a proposições de tornar o planejamento como instrumento de promoção da participação e na melhoria de qualidade de vida da população, não podemos desconsiderar que na prática há várias inconveniências que fazem que os resultados não satisfaçam as reivindicações da sociedade, como por exemplo, a ação de políticos e segmentos sociais que utilizam o poder político para a manutenção dos privilégios.

Como analisa Ribeiro (*op cit*), a reforma da estrutura jurídica dos municípios, realizada após a promulgação da Constituição Federal foi fortemente influenciada pela busca de um novo modelo de política e gestão da cidade, democrática, universalista e redistributiva dos benefícios e custos da urbanização, um modelo de política urbana comprometido com os ideais de democracia, equidade e justiça social, traços marcantes de um *welfare state* local (2001:108). Este modelo de gestão da cidade inscrito nas leis orgânico e plano diretores elaborado pelos municípios após 1988, ainda que de forma desigual e parcial, anuncia um projeto de reforma urbana em gestação na sociedade brasileira há décadas. Projeto este, tecido pelos múltiplos e diversificados sujeitos coletivos existentes no Brasil urbano contemporâneo, que conseguem ultrapassar o estado da carência para implantar uma cultura de direitos.

Ainda na concepção deste autor, este projeto ganha forma e conteúdo na segunda metade dos anos 80 e sistematiza para o plano da cidade os três principais pontos da agenda reformista

surgida com o fim do regime militar: democratização do Estado, redistribuição da riqueza e o desequilíbrio ambiental.

CAPÍTULO 5 - PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR EM VIÇOSA.

5.1 – Criação da estrutura de planejamento urbano em Viçosa.

Ao analisarmos a criação da estrutura de planejamento urbano em Viçosa, temos que definir a concepção de planejamento na qual filiamos. Ao considerarmos as leis como instrumentos de uso e ocupação do solo como parte integrante do planejamento urbano, como aspectos de ordenamento físico-territorial, este arcabouço jurídico já era presente em Viçosa, desde meados da década de 1940, conforme analisa Ribeiro Filho (1991) quando data das primeiras elaborações de diretrizes visando regulamentar o uso do solo urbano em Viçosa.

Agora, nossa concepção de planejamento urbano é mais complexa, onde as ações efetivadas não se restringem apenas ao ordenamento físico-territorial, mas estende seus domínios também pela elaboração e condução de políticas de desenvolvimento sócio-espacial, e devem ser conduzidas e elaboradas pelo poder público e pela sociedade. Deste modo, a estrutura de planejamento em Viçosa ainda é recente e está passando por um processo de reestruturação para poder desempenhar melhor suas especificidades.

A criação da estrutura atual de planejamento urbano em Viçosa foi constituída na época de elaboração do primeiro plano diretor do município, no mandato do prefeito Fernando Sant'Ana, em 2000. Como neste período havia sido instituído um ambiente de planejamento urbano em Viçosa, decorrente do fato da elaboração do plano diretor, seria preciso então a criação de um órgão que fosse capaz de direcionar a partir deste momento, a elaboração de leis e instrumentos para controlar o processo de crescimento do município, e a elaboração de políticas públicas urbanas.

Assim, em 2000 o instituto de planejamento urbano do município (IPLAM) foi criado na conjuntura de aprovação do primeiro Plano Diretor de Viçosa¹⁰. Este instituto inicia seu funcionamento contendo um quadro de três funcionários. Apesar de ter sido criado legalmente neste contexto, o IPLAM na prática somente se estrutura em 2005, quando inicia a discussão sobre revisão do plano diretor.

A estrutura adequada para o órgão de planejamento municipal está sendo criada agora, no máximo a dois ou três anos, no quadro da administração atual, visando atender as necessidades impostas pela revisão do plano diretor.

¹⁰ A lei que regulamenta a criação do Instituto de Planejamento Municipal de Viçosa foi a lei de nº 051/2000.

Segundo o entrevistado C, que compôs em 1998 o quadro dos responsáveis pela elaboração do Plano Diretor de Viçosa, relatou-nos sobre o contexto político da elaboração do plano diretor e da estruturação deste ambiente de planejamento que iniciou estes trabalhos foi em função da “boa vontade” do governo municipal. De acordo com seu relato, a equipe que fora responsável pela elaboração do plano diretor, contava com um quadro de sete pesquisadores, e o desenvolvimento do trabalho durou apenas alguns meses.

Conforme colocou este entrevistado, o processo de elaboração do Plano Diretor de Viçosa ficou a cargo dos técnicos da universidade e não houve um envolvimento com o corpo técnico da prefeitura naquele período, mesmo que tivesse sido disponibilizado um escritório na prefeitura para a elaboração do plano diretor. Assim, não se tinha na prefeitura um órgão específico de planejamento urbano, apontando a criação deste órgão como necessária.

Contudo não sabemos até quando vai a influência dos pesquisadores da universidade na criação da estrutura de planejamento urbano em Viçosa, porém podemos perceber que houve essa influência dos professores na conformação de um ideário sobre a necessidade de se estruturar na cidade um órgão responsável pelo planejamento urbano, passando também a difundir a idéia de que o crescimento “desordenado” estava guiando Viçosa para o caos urbano.

Ao falar da conjuntura política, o entrevistado em questão, argumentou que os prefeitos de Viçosa das duas gestões (Fernando Sant’Ana – 1998/2000 e Raimundo Nonato – 2005-2008) tanto o que iniciou as etapas de elaboração do plano diretor, quanto o prefeito atual, onde está ocorrendo o processo de revisão do plano deram apoio irrestrito para as atividades de planejamento. O primeiro deu apoio na elaboração do Plano Diretor e na criação do IPLAM, ainda que neste período, o órgão não contasse com uma infra-estrutura adequada.

Como argumentou o entrevistado C, devido à falta de investimento e de estrutura adequada recursos materiais e humanos, o IPLAM não teve praticamente uma ação efetiva até 2005, quando se inicia a discussão de revisão do plano diretor municipal. Como nos relatou o entrevistado em questão, o IPLAM conta atualmente com pouca estrutura, porém a equipe é razoável o que possibilita um bom atendimento das demandas, em comparação ao quadro apresentado anteriormente.

Conforme o relato do entrevistado B, o IPLAM atualmente se estrutura em três departamentos: Departamento de Informação, Departamento de Planejamento, Departamento Físico-ambiental.

Consta também em seu quadro de funcionários além do corpo técnico, a diretoria e a assessoria jurídica, sendo ao todo o seu quadro constituído por cinco funcionários trabalhando na área administrativa e sete técnicos, que lidam diretamente com as atividades de planejamento.

Segundo o entrevistado C, houve na administração atual um maior investimento na estruturação do IPLAM e atualmente o órgão conta com um quadro técnico que trabalham com a experiência da gestão sendo que agora reforçada com a parte jurídica.

Na época de elaboração do plano diretor de Viçosa, o Estatuto da Cidade ainda não tinha sido aprovado, porém como argumentou o entrevistado C, as discussões deste projeto de lei, influenciou o direcionamento do trabalho da equipe técnica, sendo que foram incluídos no plano diretor, instrumentos como o estudo de impacto de vizinhança e a própria concepção de participação social que consta no corpo deste documento. No PDV já incluía neste período, instrumentos e ações que ainda estavam sendo discutidos no projeto de lei que iria constituir a lei do Estatuto da Cidade.

Deste modo, como aponta o pesquisador entrevistado, podia-se verificar no PDV, iso de Viçosa vários aspectos que não eram ainda definidos por lei federal, sendo que estes somente seriam consagrados legalmente com a promulgação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), isto é, cerca de um ano depois da aprovação do plano diretor municipal.

Na opinião do entrevistado C, a falta de um pensamento de uma política na administração municipal em equipar a instituição de planejamento, dificultou o próprio planejamento da cidade. Deste modo, como analisa o entrevistado, não houve o desenvolvimento e criação de projetos que visasse melhorar a cidade. Assim, nas palavras do entrevistado, *não se vai a lugar algum*. Ainda segundo sua opinião, é de grande importância a estrutura de planejamento municipal, pois esta é responsável pela criação de projetos que visam o desenvolvimento do município de Viçosa, como a implantação do Parque Tecnológico, e a vinda para Viçosa da Secretaria Regional de Educação, além de outros projetos.

Outra questão ressaltada pelo entrevistado em questão, é sobre a relevância da estrutura de planejamento para captar recursos. Afirma que é comum vermos em jornais o quanto de dinheiro é perdido em Brasília, pois os ministérios disponibilizam verbas para os municípios para que estes possam implementar ações nas áreas de políticas urbanas, porém devido à falta de estrutura de planejamento municipal, muitas prefeituras não possuem competência para fazerem para a elaboração de projetos que capturem recursos do governo federal.ra fazer projeto.

Como nos argumenta o técnico A, aprovação do plano diretor do município e as demais políticas urbanas foram etapas muito importantes para o delineamento de ações referentes ao planejamento urbano, como o zoneamento urbano e o estabelecimento de regras referentes ao uso e ocupação do solo. Assim em tal instrumento, permitiu normas mais efetivas no que se relaciona à preservação das margens dos córregos da cidade e a limitação do potencial construtivo, já que anteriormente não havia uma limitação para isto e nem um zoneamento da cidade que regulasse as edificações.

Ao ser questionado sobre uma aparente contradição que existe entre as diretrizes do plano diretor e a inoperância do IPLAM no período citado, o técnico A argumentou que, mesmo com os problemas do instituto que fora criado para ficar a cargo das atividades de planejamento urbano em Viçosa, foi muito importante a aprovação do plano diretor, pois neste contexto, a Secretaria de Obras foi o órgão responsável que implantou a cobrança de alguns dos instrumentos urbanísticos que se referiam ao uso e ocupação do solo urbano foi a Secretaria de Obras, agindo assim, na aprovação ou não de edificações.

Nas palavras do entrevistado: *Mesmo com todas as dificuldades, a aprovação do plano diretor teve importância, pois representou a criação de um marco legal que orientou os modos de ocupação do solo e do crescimento da cidade.*

Segundo argumentam os entrevistado A, B e C, o plano diretor de Viçosa se constituiu numa “carta de intenções” que tinha seus princípios, diretrizes, mas não era muito eficaz como instrumento. Tendo em vista que o plano diretor de Viçosa tenha sido elaborado antes da aprovação do Estatuto da Cidade, em seu corpo não consta alguns instrumentos urbanísticos e ações fundamentais, como por exemplo, o instrumento da “Outorga onerosa do direito de construir” constitui como um dos fatores que contribui para a revisão deste documento, visando sua adequação às diretrizes colocadas pelo Estatuto da Cidade. No Plano Diretor de Viçosa aprovado em 2000, havia alguns artigos e incisos que se referiam à gestão democrática e participação social, porém era apenas diretrizes e indicações, não estabelecendo e nem definindo ações concretas visando a participação popular, portanto sem aplicabilidade.

Então, com o intuito de exercer a atividade de um órgão ligado ao planejamento municipal, qual seja a elaboração de políticas públicas, um dos objetivos do IPLAM foi num primeiro momento a revisão do plano diretor e após sua aprovação, este instituto passará por uma reestruturação com o intuito melhor prover a cidade com suas funções de planejamento. Como foi

apontado pela técnica B, atualmente o IPLAM abrange e desempenha atividades que não competem necessariamente um órgão de planejamento, como atividades de aprovação de construções. Considera necessário haver esta distinção para a consolidação do Instituto em relação às atividades de planejamento que deveriam ser direcionada à elaboração de projetos e proposição de políticas públicas urbanas. Assim, como nos relata e conforme colocado no corpo do projeto do plano diretor que está sendo elaborado, a partir da possível aprovação deste documento, o presente instituto passará por uma reestruturação, passando a denominar-se IPUV – Instituto de Planejamento Urbano de Viçosa.

5.2 – Estruturação da metodologia utilizada para a atividade de planejamento

O processo de revisão do PDV foi iniciado em 2005 e tinha como objetivo a melhoria e adaptação deste plano, visando atender às diretrizes e normas contidas no Estatuto da Cidade no que se referia à proposição de políticas urbanas. Tal processo foi empreendido pelo poder público local, que para se capacitar e otimizar sua ação no que se refere ao planejamento e gestão urbana inicia uma reestruturação do IPLAM, investindo tanto em dotá-lo de infra-estrutura.

Devido a pouca experiência do poder público local, foi firmado uma assessoria com o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (DAU/UFV) para que alguns professores deste departamento auxiliasse na condução do processo que seria conduzido em Viçosa. Os trabalhos iniciaram em outubro de 2005 e ainda encontram em fase de discussão, sendo que falta realizar a terceira etapa do processo, que seria a publicização do anteprojeto para a sociedade, refazer alguns apontamentos que forem feitos pela população e só assim, encaminha-lo ao Poder Executivo para que este o envie para o Legislativo para sua aprovação.

Para a condução dos trabalhos, foi realizada a construção de uma metodologia que orientasse as ações dos técnicos. Segundo os entrevistados A, B e C, a metodologia se alicerçou nas diretrizes e proposições do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), por resoluções emitidas pelo Ministério das Cidades. Tais resoluções vêm reafirmar o conteúdo disposto no Estatuto da cidade, visando definir as ações que o poder público local deve prosseguir no processo de elaboração ou aprovação do plano diretor, visando garantir a transparência nas

ações, a gestão democrática e a participação social. Assim a metodologia que orientou o processo de revisão do plano diretor foi elaborada à luz das diretrizes propostas pelo Ministério das Cidades¹¹.

Sobre o enquadramento desta metodologia, os técnicos entrevistados (A e B) argumentam que as especificidades de Viçosa foram respeitadas em todas as etapas do processo de revisão do plano diretor. Deste modo, houve alguns rearranjos na metodologia devido às situações particulares apresentadas no município, porém tais alterações não comprometeram a metodologia que foi seguida.

Antes de ter início do desenvolvimento das atividades para a revisão do plano diretor de Viçosa, foi firmado uma consultoria entre a universidade e a prefeitura/IPLAM para que houvesse uma capacitação do corpo técnico deste órgão, pelos pesquisadores do DAU/UFV. Como foi argumentado pelos entrevistados que são técnicos responsáveis pelo planejamento local, os pesquisadores em questão, tinham experiência na formulação de planos diretores, pois haviam auxiliado outros municípios na elaboração de seus planos e, também, pelo fato de que o plano diretor de Viçosa foi elaborado com o auxílio dos pesquisadores deste departamento.

Segundo o entrevistado C, a atuação desta assessoria, compreendeu o acompanhamento do desenvolvimento das etapas, capacitação dos técnicos envolvidos com o planejamento municipal e elaboração da metodologia que foi utilizada. Para efetuar o desenvolvimento das ações empreendidas, a medida adotada foi a divisão de equipes de trabalho do IPLAM, com o intuito de obterem dados e informações que consubstanciassem as propostas que seriam formuladas. Segundo argumento do entrevistado C era função de cada equipe na elaboração do projeto e de suas propostas desenvolver levantamentos de informações e propostas para subsidiar cada equipe e trabalho. A subdivisão em campos de ação seria responsável por estruturar as ações das atividades que seriam desenvolvidas durante o processo de revisão do plano diretor de Viçosa. As subdivisões eram as seguintes: Promoção Humana, Desenvolvimento Municipal, Físico Territorial, Planejamento e Gestão, conforme organograma abaixo:

¹¹ O Ministério das Cidades foi criado no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, sendo responsável por tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. O Ministério das Cidades trabalha de forma articulada e solidária com os estados e municípios, além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade. Sítio eletrônico: www.cidades.gov.br

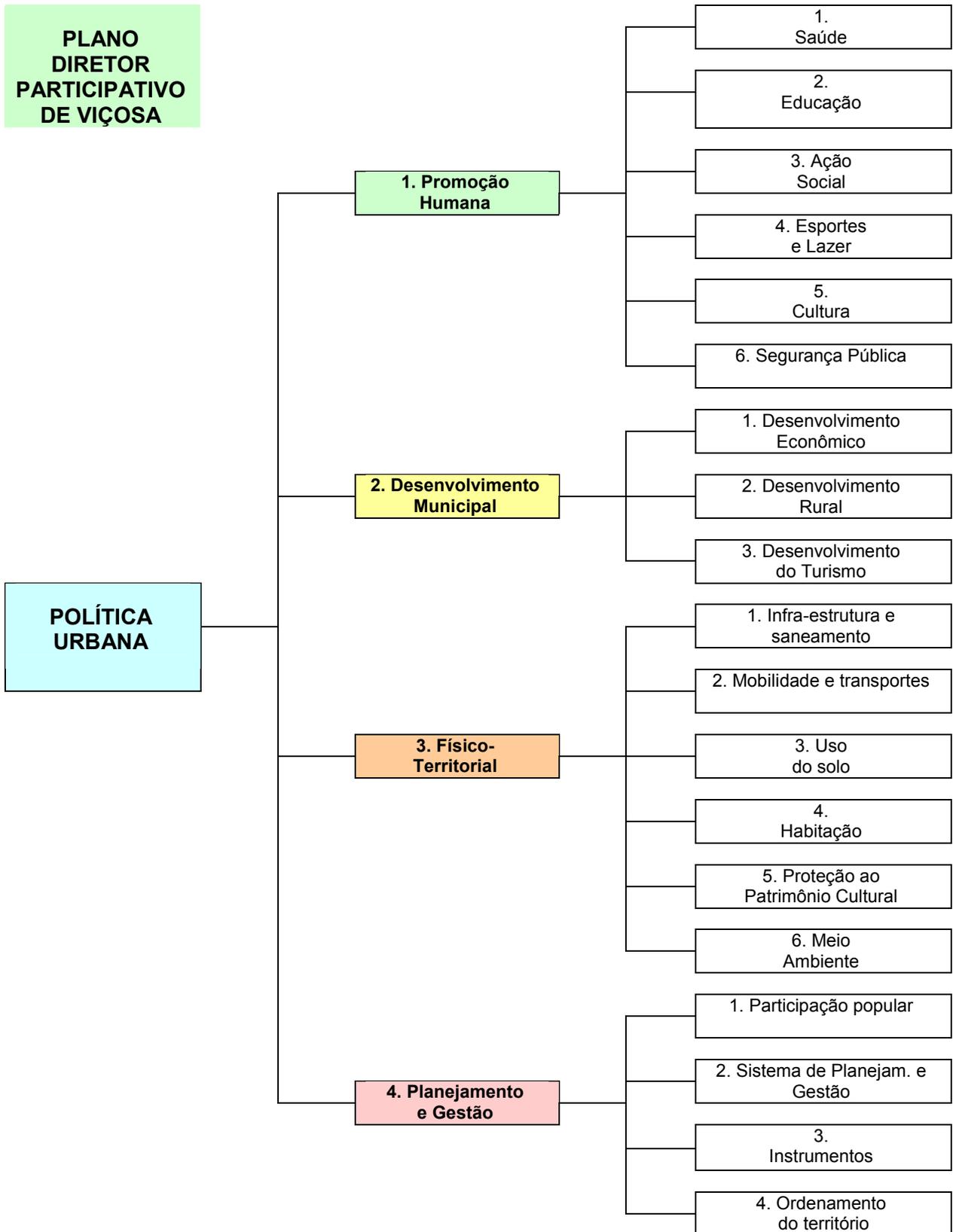


Tabela 01 – Divisão das equipes de trabalho do IPLAM para a revisão do Plano Diretor

No momento atual, a equipe do IPLAM juntamente com a assessoria do DAU/UFV, está discutindo ainda o anteprojeto elaborado, conforme argumentou a técnica B e após ser discutido com a comunidade, deverá ser encaminhado para a aprovação na Câmara dos Vereadores.

Segundo o entrevistado A, nesta etapa de montagem e discussão do anteprojeto, os técnicos envolvidos com o planejamento do município que estão mais diretamente ligados com a assessoria da universidade, são os integrantes do Departamento de Planejamento, o assessor jurídico do IPLAM e o Departamento Físico-Ambiental.

No que se refere à proposta de participação social na metodologia, foi realizada audiências públicas de consulta popular e segundo nos relatou o entrevistado 1, elaborou-se uma dinâmica para conduzir o debate da população durante o processo de revisão. A proposição da realização destas assembléias consta, como uma das diretrizes propostas pelo Ministério das Cidades para a gestão democrática das cidades. Segundo colocou o entrevistado A, as atividades desenvolvidas no processo de revisão foram simples, objetivando assim a participação de todos.

Para o desenvolvimento da dinâmica, o caderno temático (conforme anexo 04) distribuído para os participantes incluía três propostas de discussão: 1º) Os participantes enumeravam os pontos positivos do bairro e ou da cidade; 2º) Os participantes enumeravam os pontos negativos do bairro e ou da cidade; 3º) Os participantes propunham soluções.

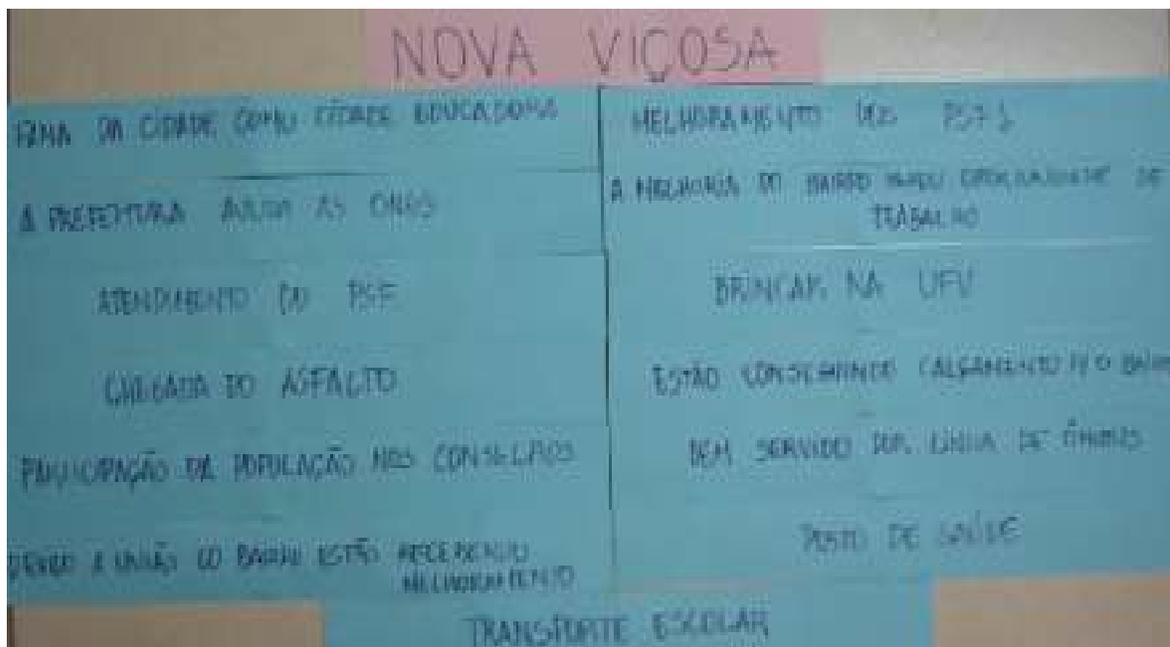
Considerando os três aspectos, os técnicos propunham aos moradores que colocassem suas opiniões e participassem da discussão. Cabe ressaltar que precedendo tal etapa, nas audiências, além de ouvidores, realizavam uma exposição explicando o que era a cidade, o Estatuto da Cidade, e por fim, o Plano Diretor. Esta exposição tinha o objetivo de esclarecer a importância da participação no processo de revisão do PDV. A partir desta etapa inicial, isto é, da explicação dos técnicos, abria-se espaço para a participação da sociedade.

As pessoas escreviam as sugestões sobre os problemas do bairro e da cidade, fazendo o mesmo para os pontos positivos e dando as sugestões para os problemas apontados (conforme fotos 01,02e 03 a seguir). Havia a disponibilidade de secretários para auxiliar as pessoas que tivessem dificuldades.

NOVA VIÇOSA	
FALTA DE SEGURANÇA PÚBLICA (CASO DO HÍDRO NO BAIRRO)	CRIANÇAS E ADOLESCENTES USANDO BREVES, BENSIMBOL E DE PROSTITUÍDO.
FAMÍLIAS OCUPANDO ÁREAS DE RISCO	FALTA DE POSTO POLICIAL NO BAIRRO
ADOLESCENTES ROUBANDO CARIÓTIPO	ONG'S DEVERIAM TRABALHAR EM 2020
A SEGURANÇA ESTÁ MEDINDO SÓCORSO	NÃO TEM O QUE FAZER COM ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LBI.
TRÂNSITO CAÓTICO	ESCOLA MUNICIPAL DO BAIRRO SEM QUADRA DE ESPORTE
CALÇAMENTOS MAL FEITOS SEM REDE PLUVIAL	NO BAIRRO: LINHAS DE ÔNIBUS MAL DISTRIBUÍDAS
FALTA DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA PLUVIAL	FALTA DE REDE PLUVIAL NO BAIRRO
PÉSSIMA ESTRUTURA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS	APENAS 1 PUNICIONÁRIO DE CERRADO EM 1 BAIRRO INTEIRO, ATRASO DO ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIA
FALTA DE PARQUE PARA PASSAGEIROS URBANO. BAIRRO NYÇOSA	ACÚMULO DE LIXO, CÃES PASSEANDO LIXO, NA RUA ANTÔNIO VALÉRIO PINHEIRO
AV. CASTELO BRANCO É UM PÉSSIMO EXEMPLO DA FALTA DE RODOVIÁRIA NO BOM SENSU DE PROJETO, FALTA DE ÁREAS DE PARQUEAMENTO	DIFICULDADE DE ATENDIMENTO MÉDICO AOS RESIDENTES DA CIDADE
CREAÇÃO DE ANIMAIS EM ÁREA URBANA (CURIOS) ANIMAIS SOLTOS NA RUA.	FALTA DE REDE PLUVIAL NO BAIRRO
DETERIORAÇÃO DO PATRIMÔNIO, DANIFICAMENTE TRAZIDA PELA LIXEIRA E ESTACIONAMENTO	ATENÇÃO DE ÁREA DE LIXO EM TODA A CIDADE
FALTA DE AÇÃO CULTURAL AOS CANTORES DO BAIRRO (HIP; HIP HOP; SERTÃO)	FALTA DE COMPROMETIMENTO DOS EMPRESÁRIOS LOCAIS COM PROJETOS SOCIAIS
FALTA DE BUEIROS	FALTA DE LIMPEZA PÚBLICA

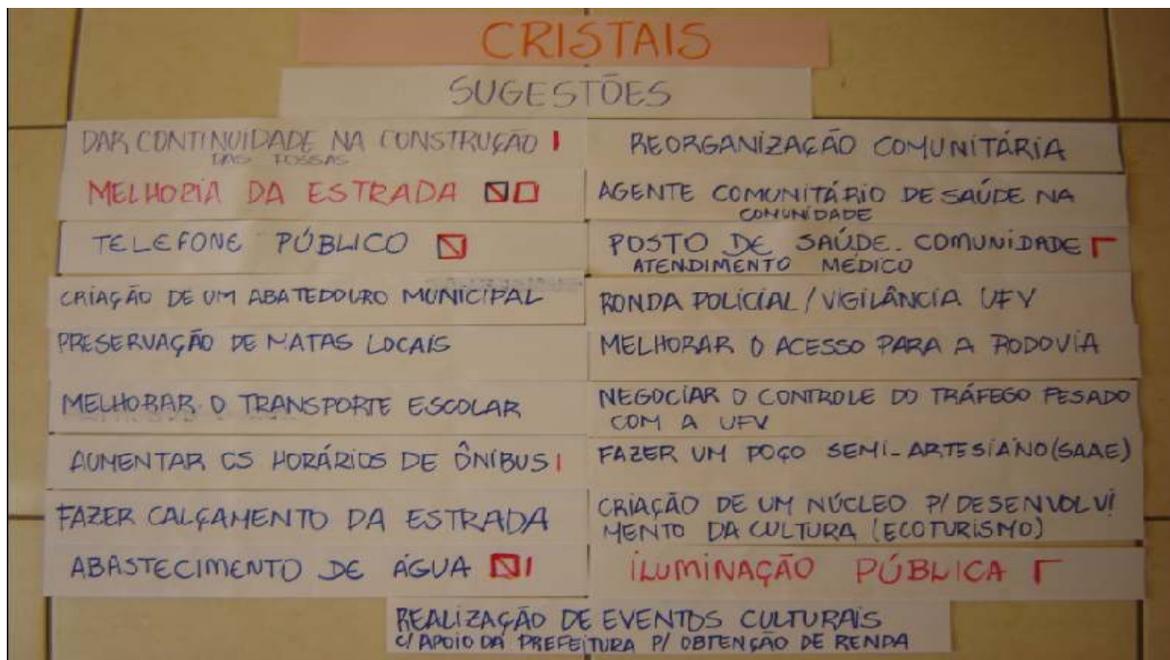
Fonte: IPLAM /2006

(Fig. 05)- Registro da audiência de consulta popular ocorrida no bairro de Nova Viçosa – Viçosa/MG - Registro da metodologia utilizada, na revisão do plano diretor, apontamentos dos moradores locais sobre os pontos negativos de Viçosa.



Fonte: IPLAM/2006

(Fig. 06) - Registro da audiência de consulta popular ocorrida no bairro de Nova Viçosa – Viçosa/MG - Registro da metodologia utilizada, na revisão do plano diretor, apontamentos dos moradores locais sobre os pontos positivos de Viçosa.



Fonte: IPLAM / 2006

(Fig. 07) - Registro da audiência de consulta popular ocorrida no bairro de Cristais/Viçosa/MG - Registro da metodologia utilizada, na revisão do plano diretor, apontamentos dos moradores locais sobre as sugestões para Viçosa.

Conforme foi relatado pelo entrevistado C, a estruturação da metodologia utilizada baseou-se em diretrizes publicadas pelo Ministério das Cidades, sendo que uma das diretrizes firmadas seria a publicação antecipada da data de realização das audiências de consulta popular de no mínimo 15 dias, para que houvesse tempo hábil para o conhecimento da população, visando assim sua participação.

Nas audiências públicas havia debates entre os participantes, sendo que eram registradas em atas, para que depois os técnicos envolvidos com o planejamento pudessem recorrer ao levantamento das proposições das necessidades da população para a construção do anteprojeto do plano diretor. A metodologia utilizada no processo da revisão do plano diretor, proposta pelo Ministério das Cidades, conforme atesta o técnico, está sempre voltada para garantir a participação popular na gestão pública. A normatização do Ministério das Cidades preocupou-se com a participação, propiciando meios para que o cidadão possa de alguma forma intervir no processo de planejamento.



Fonte: IPLAM /2006

(Fig. 08) – Audiência pública, realizada conforme metodologia adotada. Bairro de Nova Viçosa Viçosa – MG



Fonte: IPLAM / 2006

(Fig. 09)– Audiência pública, realizada conforme metodologia adotada. Distrito de Silvestre Viçosa – MG



Fonte: IPLAM / 2006

(Fig. 10) - Audiência pública, realizada conforme metodologia adotada. Bairro Santo Antônio. Viçosa – MG.

Foi realizada uma audiência em cada bairro da zona urbana e também nas localidades rurais, abrangendo assim todo o município. Também houve audiências com os setores organizados da sociedade local e concessionárias de serviços públicos, como o Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, Companhia Energética do Estado de Minas Gérias - CEMIG, Associação de Comerciantes, Associação da Construção Civil.

Através do relato de um dos técnicos entrevistados, pudemos analisar a importância que este atribui à participação social no processo de planejamento, pois analisa em contextos diferentes como era a elaboração dos planos diretores. Em suas palavras:

Antes os planos diretores eram elaborados por técnicos e intelectuais urbanistas que não pegavam as informações na base, isto é, não consultavam a população e hoje se entende que a participação social é importante, e é aí que esta metodologia se torna relevante, pois considera o real, identifica o problema da cidade junto à população e através do atendimento dos anseios da sociedade estaria sendo construída a cidade que todos querem.

Em suas palavras, deste modo não se estaria inventando, estaria atendendo aos anseios que as pessoas têm sobre as questões da cidade. Então este ponto é o que considero fundamental, que desemboca na questão da palavrinha “participação” que apareceu agora com o plano diretor participativo.

Em relação ao desenvolvimento do trabalho na revisão do plano diretor, houve a divisão do trabalho em etapas. A realização de audiências de consultas populares fez parte da primeira etapa do processo de revisão do plano diretor. Os técnicos do IPLAM, juntamente com os pesquisadores da universidade estão desenvolvendo a segunda etapa que consiste na tradução dos anseios da população para a estruturação do antiprojeto de lei do plano diretor, que ainda está sendo discutido.

A terceira etapa está relacionada com a realização do “Encontro da Cidade”. Segundo o entrevistado B, esta etapa representa a publicização e discussão do conteúdo do anteprojecto elaborado para a sociedade. O procedimento desta apresentação consistirá na apresentação do mesmo numa audiência de consulta popular. Segundo a técnica entrevistada, cópias do mesmo vão ser disponibilizadas a consulta popular, ficando em locais de fácil acesso na cidade, se possível, será disponível também pela Internet. Esta estratégia visa criar um ambiente de discussão, onde a sociedade pode consultar e fazer suas considerações, abrindo o projeto para a discussão. Após este período, o corpo técnico do IPLAM irá fazer novos ajustes no anteprojecto, avaliando sobre as considerações propostas pela sociedade. Segundo argumenta o entrevistado

em questão, este momento não é aconselhável a participação dos moradores que não compareceram às reuniões, pois é um período onde nada será acrescentado, apenas serão realizados ajustes no que poderá ser ajustável, ou a inclusão de algumas reivindicações, que foram apresentadas pela população nas audiências e que não constaram no corpo do anteprojeto.

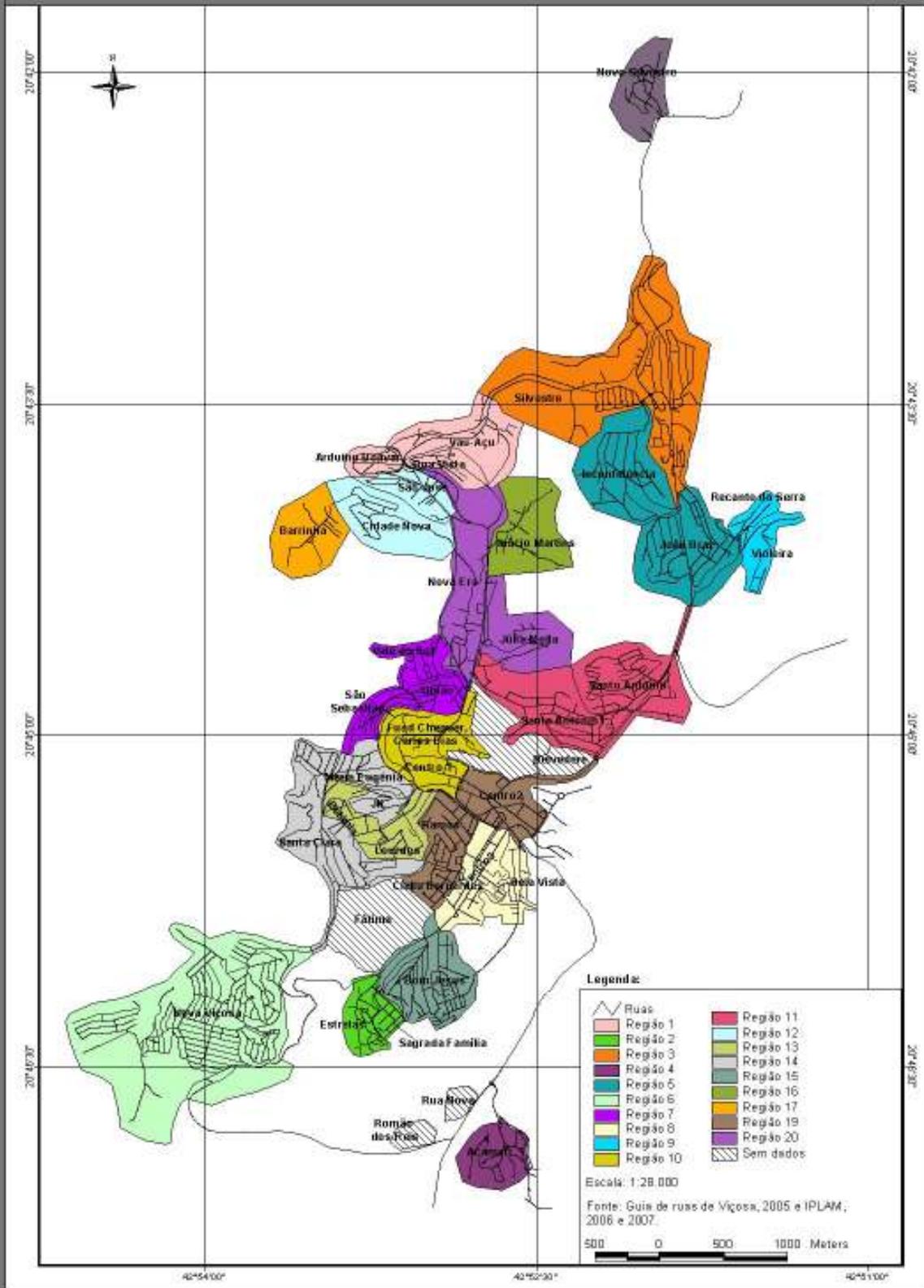
Este é o quadro das localidades na cidade de Viçosa onde foi realizado o conjunto das audiências de consulta popular para a revisão do plano diretor de Viçosa, e segue-se um mapa (Fig.12) constando a regionalização proposta pelo instituto de planejamento municipal para a realização das mesmas. A enumeração das regionalizações foi estipulada neste trabalho aleatoriamente.

Região 1- Vau Açú, Arduíno Bolívar e Boa Vista	Região 12 – Cidade Nova
Região 2 - Sagrada Família e Estrelas	Região 13 – Betânia e Lourdes
Região 3 - Silvestre e Ipê	Região 14 – Maria Eugênia, Santa Clara, JK, Araújo
Região 4 - Acamari e adjacências	Região 15 –Bom Jesus
Região 5 - João Braz e Inconfidentes	Região 16 – Inácio Martins
Região 6 - Nova Viçosa e Posses	Região 17 – Barrinha
Região 7 - Vale do Sol, União e São Sebastião	Região 18 – Nova Era, Julia Molla, João Mariano
Região 8 - Centro 3 e Bela Vista	Região 19 – Centro 2, Ramos e Clélia Bernardes
Região 9 - Violeira, Recanto da Serra	Região 20 – Belvedere e Vereda do Bosque (sem dados)
Região 10 - Carlos Dias e Fuad Chequer	Região 21 – Fátima (sem dados)
Região 11 - Santo Antônio	Região 22 – Romão dos Reis e Rua Nova (sem dados)

Fonte: IPLAM /2006-2007.

(Fig.11) - Quadro da relação das localidades na área urbana onde ocorreram as audiências de consulta popular para a revisão do plano diretor em Viçosa.

REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA PARA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS



5.3 – Estruturação da participação da sociedade em Viçosa e do associativismo de bairros.

Este trabalho tem como um de seus objetivos, analisar o processo de participação social e Viçosa, tendo como objeto central de sua análise o associativismo de bairro.

Analisando os movimentos populares urbanos, Souza (2003) coloca que ativismos e movimentos sociais são formas de se organizar e se colocar como participantes ativos na sociedade, assim, na qualidade de participantes de ativismos e movimentos, os homens e mulheres lutam por direitos, estabelecem laços de cooperação e realizam ações de caráter político e cultural.

Este mesmo autor propõe uma diferencial conceitual entre ativismos e movimentos sociais. Analisa que o ativismo é uma categoria ampla, que envolve diversas formas de organização, mobilização e ação dos moradores da cidade, não necessariamente de classes de menor poder aquisitivo. O ativismo social abrange vários matizes de ações: desde aquelas de caráter reivindicatório que não aprofundam muito na crítica sobre a sociedade e apenas se constituem uma reação frente a algum problema específico, até lutas ambiciosas que passam a questionar grande parte dos valores e desigualdades sociais.

Os ativismos puramente reivindicatórios compreendem ações que visam obter melhorias para uma rua, um bairro, mas sem considerar o conjunto da cidade e sem propor ainda transformações que abalem as estruturas da sociedade. Essas ações objetivam atender uma demanda pontual de um determinado grupo e ao serem atendidas, acontece geralmente uma desmobilização de pessoas.

Neste contexto, alguns líderes, percebendo a lacuna existente no que se referia à articulações entre as associações fez com que se delineassem as primeiras ações para a formação de uma associação que congregasse todas as associações de bairro, originando assim a UMAM.

Como argumenta o atual presidente deste órgão representativo, neste período de atuação, a UMAM desempenhou um papel de importante canal de participação social, e se constituiu num instrumento de se alcançar algumas melhorias nos bairros de Viçosa. Segundo argumenta o presidente da UMAM, o papel da UMAM e das demais associações é reivindicar as benfeitorias para os bairros, lutar pelos direitos da população e ampliar a participação da sociedade.

Os representantes de cada bairro são eleitos pelos moradores de seus respectivo bairro e é a UMAM que coordena oeste processo eleitoral nas associações. Porém argumenta que devido a pouca estrutura que compõem o quadro deste órgão, não há uma avaliação para verificar se o pleiteante a ser representante de dada comunidade possui mesmo o apoio desta.

Durante este período, a UMAM tem se constituído num importante instrumento de alcançar algumas melhorias nos bairros de Viçosa. Segundo nos foi relatado o papel desempenhado pela UMAM e pelas demais associações é de reivindicar as benfeitorias para os bairros, lutar pelos direitos da população e ampliar a participação da sociedade. É a UMAM, o órgão responsável de coordenar o processo eleitoral nas associações de cada bairro. Porém, ao ser questionado se há uma pesquisa para ver se as lideranças que estão concorrendo, realmente representariam a população, o presidente argumentou que a UMAM não tem esta finalidade e nem condições para isso.

Deste modo, consideramos que já há neste processo, uma não primazia para a efetivação da participação da sociedade, pois o líder eleito pode, ou não representar a população do bairro, o que comprometeria futuras articulações com o poder público em situações futuras ou a condução da associação de forma fechada e pouco participativa.

Ao todo, esta associação congrega quarenta e uma das sessenta associações existentes em Viçosa, o que de primeiro momento poderia se supor um quadro favorável de participação, mas segundo o presidente da mesma são poucos os líderes de bairro que apresentam uma participação efetiva e atuante. Muitos não aparecem nas reuniões, mesmo sendo convocados através de correspondências.

Mesmo assim a entidade procura ser atuante, objetivando lutar por melhores condições de infra-estrutura para os bairros, indo atrás do poder público e fazendo pressão para que este melhore a assistência dos serviços públicos prestados.

Em relação às discussões ocorridas entre a sociedade local com o poder público no que concerne à revisão do plano diretor participativo, segundo apontamentos do presidente da UMAM houve um contato por parte do IPLAM com este órgão representativo, com o intuito da realização das audiências de consulta popular para que os técnicos explicassem para a população sobre o processo de revisão do plano diretor.

Houve primeiramente, ainda em 2006, uma reunião entre o IPLAM, professores da universidade que eram responsáveis pela assessoria e líderes de bairros. Segundo o presidente da UMAM, houve um esclarecimento geral do que seria o plano diretor e sua incumbência. Ao ser questionado sobre as perspectivas do plano diretor trazer beneficiar para a sociedade de Viçosa, o presidente colocou que tal fato dependerá da vontade dos representantes políticos. Porém o movimento das associações irá permanecer ativo, continuar pressionando por melhorias nos

bairros e fazendo pressão para que o poder público veja as demandas sociais e para que cumpra com as obrigações.

A realização deste diagnóstico foi possível através da realização de entrevistas com lideranças de bairros em Viçosa. O critério adotado para a seleção das associações de bairro que poderiam ser entrevistadas foi relacionado à renda, assim objetivamos delinear a participação social em Viçosa e as perspectivas da sociedade em relação ao processo de revisão do Plano Diretor de Viçosa.

Também foi presenciada uma reunião da UMAM – União Municipal dos Moradores de Bairros e Distritos de Viçosa, para analisarmos a participação social. Foi nesta reunião que houve o contato com algumas das lideranças de bairro selecionadas para a realização das entrevistas. Ficamos sabendo desta reunião através do presidente desta associação, que foi o nosso primeiro entrevistado entre as lideranças populares, a audiência ocorreu no dia sete de novembro passado, e que contou com a presença de dezenove participantes, sendo lideranças de bairros e integrantes de diretorias da UMAM. Nesta reunião estavam presentes dezenove integrantes de associações de alguns bairros de Viçosa, sendo que o município há quarenta e uma associações filiadas a UMAM.

Nesta reunião houve a discussão e articulação dos líderes em torno de algumas pautas, a impressão que tivemos da mesma, é que o associativismo em Viçosa atravessa alguns problemas, consideramos que este espaço de debate tem um grande potencial e que pode futuramente vir a ser um grande órgão representativo local, porém necessita-se que haja mais organização e esclarecimento sobre o que seria “participação” entre os líderes e membros da sociedade em cada bairro. Devido a algumas experiências passadas, sabemos das dificuldades passadas pelo associativismo de bairros em Viçosa, fatores como ações “personalistas”¹² e práticas políticas clientelísticas que enfraquecem o movimento.

Através das entrevistas dos líderes de bairros podemos compreender como estes se relacionam com sua comunidade e sua concepção de participação.

O líder de bairro B, em seu relato mostrou-se bastante desmotivado e desacreditado em relação ao poder público. Disse-nos que há vinte anos que ele exerce a função de presidente da associação do bairro e mantém boa relação com os moradores. Argumentou que esta mesma desmotivação que nos apresenta é também tida pelos moradores do seu bairro e quando há alguma

¹² Estas relações são constituídas dentro de associações, quando pessoas ou pequenos grupos assumem uma postura autoritária ou centralista e não deixa espaço para outras opiniões.

reivindicação, todas as pessoas vão direto falar com ele, pois de acordo com algumas ações empreendidas por ele e que trouxe melhorias para o bairro, eles preferem falar com ele a reclamar para o poder público, pois sabem que este não resolverá nada.

Pelo que foi nos relatado, há uma boa participação da comunidade, porém tal fato nos pareceu que gira em torno de a comunidade de “procurar” o líder de bairro para reclamar dos problemas, para que este procure solução, e este acaba tendo uma ação meio que “paternalista”. Segundo os argumentos do líder em questão, a população não reclama perante o poder público devido ao descontentamento com o mesmo.

Neste caso consideramos que o líder estimula assim o desapontamento da população com o poder público, porém tal posição entra em contradição com outro apontamento realizado, a de que teria já chamado a atenção do poder público local ao denunciar a situação de desigualdade social em que vive seu bairro. Acreditamos que neste caso, haveria de se trabalhar com a população, aspectos de organização social e mobilização para que pudessem atuar cobrando do poder público a melhoria das condições de vida de seu bairro.

Um fato que chamou a atenção foi devido ao fato deste líder ter superdimensionado o número da participação social de seu bairro na audiência de consulta popular para a revisão do plano diretor. De acordo com seu relato teria duzentos e setenta e dois participantes, enquanto pelos números oficiais que nos foi concedido pelo IPLAM, foram trinta e cinco.

O líder A nos relatou como conduz suas atividades como presidente de associação de seu bairro, argumentou que sempre divulga as pautas, as reuniões, as discussões, mas que muito das vezes a participação não é considerável. Porém num dos pontos apresentados, nos pareceu que a atitude deste líder é meio centralista, ao conduzir as reuniões quase que exclusivamente com os integrantes da diretoria da associação, e após a realização da reunião, divulgam as decisões para a população.

Os líderes entrevistados sabem da importância da participação e organização da sociedade para a conquista dos benefícios e ampliação dos direitos, porém, algumas práticas no modo de condução do processo de participação em seus bairros, acreditamos que podem ser um dos fatores que auxiliam no enfraquecimento do processo.

CAPITULO 6 – ANÁLISE DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ANTEPROJETO DO PLANO DIRETOR DE VIÇOSA: UM DEBATE À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE.

Nesta parte do trabalho, focalizaremos nosso estudo na leitura do anteprojeto do plano diretor de Viçosa, analisando as tendências presentes neste documento que dizem respeito ao quadro das discussões travadas no âmbito da Reforma Urbana e que foram sancionadas no Estatuto da Cidade. Influências estas, referentes tanto no que se refere aos aspectos técnico-metodológicos quanto aos aspectos ideológicos, pois abordam valores, concepções de democracia e participação social. A finalidade deste estudo comparativo é identificar em que medida este anteprojeto de lei incorpora os princípios e instrumentos da Reforma Urbana.

Os pontos analisados referem-se à incorporação do princípio da gestão democrática, após Reforma Institucional dos Municípios, iniciada pela Constituição de 1988, seja pela municipalização do quadro de políticas urbanas, pela incorporação de mecanismos de inclusão da participação social como elemento central da administração pública, a apresentação da definição do princípio básico da ação pública sobre a adoção de políticas distributivas e se consta no texto indícios de um “direito urbano”.

Segundo analisa Ribeiro (2000), o debate em torno da descentralização administrativa sempre esteve presente durante e posteriormente ao processo constituinte. Após 20 anos de centralização de recurso e poder na esfera da União – e dentro dessa, no Poder Executivo – tornava-se necessária uma ampla redefinição das relações entre os poderes, com maior autonomia para o Legislativo e Judiciário, e uma redistribuição das competências e recursos entre as esferas de governo.

Como analisa este autor, antes da Constituição de 1988, o Município não era considerado como ente federativo, era tido apenas como uma unidade administrativa componente do Estado, sendo que até sua lei fundamental, a Lei Orgânica era produzida pelo Poder Legislativo Estadual, devendo o poder público municipal a adoção de medidas como formas de administrar as peculiaridades de cada cidade.

Ao serem considerados como unidades políticas, os municípios passam a ter não somente responsabilidades e o direito de elaborarem sua “Constituição”, como também maiores poderes para formulação de princípios básicos legais que orientem a sua legislação ordinária. Também nesta nova carta constitucional, ao lado da ampliação de sua capacidade legislativa, os municípios

passam a ter suas competências definidas mais claramente. São estabelecidas, como competências comuns à União, Estados e Municípios: a proteção ao meio ambiente, a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, o combate à pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores de baixo poder aquisitivo.

São competência privativas dos municípios: legislar sobre os assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. É neste contexto que se enquadra o fato dos municípios terem de elaborar e aprovarem os planos diretores¹³.

Como já analisado anteriormente, o processo Constituinte foi caracterizado como uma arena política, e no que diz respeito às discussões sobre a problemática urbana, a inclusão das reivindicações propostas pelo Movimento pela Reforma Urbana foi bem parcial. No que tange aos direitos e políticas sociais, Ribeiro (1994) argumenta que houve vitórias expressivas dos setores progressistas.

Em relação à democracia participativa, os avanços no texto constitucional são muitos. A constituição consagra a participação como constitutiva da noção de soberania popular, podendo-se dizer que é então estabelecido no país o princípio da democracia mista – representativa e participativa, instituindo como principais mecanismos de participação social a iniciativa legislativa, o plebiscito e o referendo, sendo esses aplicáveis em todas as esferas do governo. No âmbito federal, no entanto, a iniciativa legislativa está limitada à legislação ordinária. No campo do Poder Executivo, a participação popular aparece como norma de ação administrativa em várias situações específicas.

O tema da participação dá ênfase no sentido de criar um novo modelo de democracia, estruturado no exercício de uma cidadania que ultrapasse os limites dos atos de votar e ser votado. Nessa perspectiva, a concepção de participação ganhou um conteúdo substantivo e essencial.

¹³ Conforme as diretrizes propostas pela Constituição, os municípios que seriam em caráter obrigatório apresentarem planos diretores seriam aqueles que possuíssem uma população superior a 20 mil habitantes, porém o Estatuto da Cidade amplia tal número ao estipular esta obrigatoriedade aos municípios pertencentes à Regiões Metropolitanas e de potencial turístico.

Neste sentido, a Constituição de 1988 ampliou o conceito de cidadania ao instituir a dupla participação e representação. Porém, se a Constituição Federal, por um lado, ampliou a finalidade do exercício da cidadania para além da prática do voto, ao criar formas de participação direta da população na gestão pública, por outro lado, colocou numa relação de dependência esta vertente da cidadania à primeira, na medida em que:

- (i) não definiu as condições de uso desses instrumentos: seu caráter obrigatório ou facultativo, consultivo ou deliberativo e em que matérias;
- (ii) estabeleceu exigências de quoruns extremamente elevados que facilitam apenas a participação dos segmentos da população já organizados politicamente, já que eles podem contar com mediação de estruturas organizadas: partidos políticos, associações civis, entidades patronais;
- (iii) a obrigatoriedade da intermediação da estrutura parlamentar para viabilizar e apresentar as propostas de iniciativa popular subordina a dinâmica da participação.

A proposta central do Movimento pela Reforma Urbana foi principalmente a definição de uma esfera de direitos – os direitos urbanos – ligados diretamente ao papel do Estado na garantia da reprodução social e na defesa de uma nova concepção de democracia, baseada na participação popular na gestão da cidade. Esses princípios abarcavam também uma maior regulação da ação dos capitais privados no urbano, o que se expressa principalmente através da idéia de limitação ao direito de propriedade.

Após muitas discussões durante o processo constituinte algumas das propostas do MNRU foram incorporadas ao texto constitucional, dentro de um capítulo específico destinado à política urbana. Nesse texto é estabelecida a limitação ao exercício do direito de propriedade a partir de sua função social. O texto constitucional institui algo até então inexistente: a “função social da cidade”.

A análise do anteprojeto do plano diretor elaborado pelo instituto de planejamento local consistiu na leitura do quadro das políticas setoriais urbanas propostas para Viçosa. Englobando políticas sociais urbanas na área de habitação, saúde, saneamento básico, educação e cultura, esporte e lazer, assistência social, segurança pública, mobilidade e transporte, meio ambiente, e planejamento e gestão urbana.

Analisando o anteprojeto do plano de Viçosa, o consideramos em seu aspecto formal como um plano diretor integrado, pois busca estabelecer princípios e diretrizes ordenadores para todas, ou para a maioria das políticas municipais em Viçosa. Como argumenta Ribeiro (1995), tais modelos de planos ainda guardam influência do modelo da SERFHAU. Nesse sentido, nota-se a necessidade de criação ou fortalecimento de um sistema local de planejamento.

Entretanto, mesmo que os planos permanecem segundo modelo de integração de políticas, a ênfase no modelo desenvolvimentista é claramente abandonada. Predominando assim, uma visão de plano que trate primordialmente da questão social, tendo também preocupação com o aumento de eficiência do poder público para conduzir as políticas e a proteção ambiental. Neste aspecto, ainda na concepção deste mesmo autor, houve uma inovação no quadro dos planos diretores elaborados, em relação aos modelos anteriores.

O anteprojeto do Plano Diretor de Viçosa elaborado versa em seu Capítulo 1 sobre as Disposições Gerais, abordando em seu Artigo 1º, as funções e objetivos da política urbana. Define a competência e obrigatoriedade do município em assegurar aos seus habitantes o direito à cidade.

Art. 1º – A Política Urbana do Município de Viçosa objetiva assegurar aos munícipes o direito à cidade, por meio da alocação de recursos públicos e privados.

§1º – Direito à cidade é aquele assegurado aos munícipes que lhes possibilita a participação no processo de tomada de decisões referentes à ordenação do espaço e a sua apropriação, garantindo-lhes o acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos, de forma a fazer com que cada indivíduo se sinta integrado à cidade.

Neste aspecto podemos notar a tendência da incorporação do princípio da inclusão da concepção de “direito urbano”, sendo uma noção nova de direitos sociais.

O princípio de participação social apresentado ainda neste capítulo define que o direito à cidade está relacionado ao fato de conferir aos munícipes a participação no processo de tomada de decisão em relação às intervenções urbanas, garantindo-lhes benefícios como acesso à terra, à moradia e aos serviços público, de forma a fazer com que cada indivíduo se sinta integrado à cidade. Assim o princípio da igualdade extrapola os ideais simplesmente da igualdade individual, mas da igualdade da participação e do acesso aos benefícios e direitos urbanos.

No Artigo 2º do anteprojeto, está confirmado o papel do Plano Diretor, que através de seus instrumentos urbanísticos, jurídicos e administrativos, orientará o poder público na alocação

de recursos e nas intervenções urbanas e na ação da iniciativa privada, com o objetivo de atender aos anseios da população e modificar a realidade referente ao diagnóstico levantado nas audiências populares.

Em seu Artigo 3º, este plano diretor estabelece normas relativas à regulação ao uso da propriedade, submetendo o direito individual ao direito coletivo. Ao tratar da função social da propriedade e da cidade, tais noções ficaram imprecisas e vagas, não tendo maiores especificações.

O Capítulo II é constituído pelo diagnóstico que foi levantado durante a realização das audiências de consulta popular para o processo de Revisão do Plano Diretor em Viçosa. Este capítulo abrange os apontamentos feitos pelos participantes de cada audiência, e se constitui dos aspectos favoráveis e “restritivos” ao desenvolvimento do município. Segundo a definição de “fatores restritivos” presente neste artigo, refere-se aos obstáculos à efetivação do direito à cidade para os habitantes viçosenses. Nesta perspectiva houve a incorporação da participação, no que se refere à construção do conteúdo do anteprojeto.

Analisando a enumeração dos fatores levantados pela população, os mesmos foram agrupados por assunto ou áreas, como por exemplo, apontamentos sobre a política pública de saúde desenvolvida pelo município, políticas de educação, políticas culturais, dentre outras. Os apontamentos levantados, e considerados como favoráveis são de número reduzido em relação aos que são considerados limitativos ou restritivos isto ilustra o quadro urbano de Viçosa, as desigualdades que caracteriza a cidade.

Neste levantamento realizado, houve nos apontamentos restritivos a indicação de carência de participação popular, enquanto nos aspectos positivos não houve menção à participação social em algum canal e nem instrumentos que proporcionasse isto, assim podemos perceber que a população não faz uma representação ideal deste processo e sabem que este quesito ainda está muito a desejar.

Fazendo uma comparação com o Plano Diretor de Viçosa já existente, este anteprojeto inova ao estipular meios de participação social e não apenas citar a consideração da participação na gestão urbana.

No que se refere à municipalização de políticas públicas, houve a elaboração de normas e diretrizes concernentes à proposição de políticas e ações na área da habitação. No Título II, Capítulo I, parte destinada para as políticas municipais elaboradas para o provimento de moradia,

sendo este um direito firmado no texto do plano diretor, há a incitação da consideração da participação. Ainda em se tratando das políticas públicas direcionadas à habitação, no Artigo 11, há a definição de que o poder público deva assegurar meios de participação popular nas ações públicas empreendidas.

Uma das ações firmadas será a criação de uma estrutura no poder público que será encarregada de gerir tais políticas e ações, o Sistema Municipal de Habitação. Um dos integrantes desta estrutura de órgãos e secretarias será o Conselho de Habitação, que será criado a partir de cento e oitenta dias após a aprovação deste anteprojeto, com caráter consultivo e deliberativo. Porém na composição do quadro deste conselho haverá oito integrantes, sendo oito representantes do poder público e apenas quatro da sociedade civil.

No quadro estabelecido para a elaboração e coordenação das políticas públicas de habitação, houve no anteprojeto, algo que inovou em relação ao plano diretor aprovado em 2000, foi o delineamento de prazos para a realização das ações após sua aprovação, definindo as funções e qual o órgão competente para determinadas ações.

Ao realizar a definição das ações, objetiva conduzi-las de modo transparente e promover a participação social, porém a participação social que é ressaltada no anteprojeto é a participação indireta, ou seja, representativa. Algo inovador também neste quadro é que o instituto de planejamento de Viçosa elaborará programas específicos para cada bairro, cujo objetivo será a melhoria das condições de habitabilidade e a regularização urbanística e jurídica dos imóveis, sendo esta ação muito necessária para boa parte dos bairros de Viçosa.

No que se refere à políticas públicas de saúde, também houve a identificação do princípio de gestão democrática e de políticas distributivas. No que concerne à gestão democrática, uma das diretrizes destas políticas foi a garantia da gestão participativa do sistema municipal de saúde, por intermédio das conferências municipais de saúde e do funcionamento, em caráter permanente e deliberativo, do Conselho de Saúde. Em relação ao princípio de políticas distributivas houve também a definição de diretriz que objetiva a equidade na distribuição espacial de recursos e serviços na área.

Em relação às políticas públicas de saneamento básico, no Capítulo IV, houve também a verificação do princípio distributivo, da participação social e mesmo do direito urbano, ao prever a universalização destas ações, o acesso ao saneamento como direito. O princípio da participação remete-se à elaboração de relatórios contendo estudos prioritários para embasar as ações nas

localidades e tais estudos deverão ser aprovados no Conselho Municipal de Planejamento (Artigo 35 – §1º).

Neste mesmo artigo foi definidas localidades onde foram caracterizadas áreas prioritárias nesta ordem para as primeiras ações e políticas de saneamento, são os bairros de Bom Jesus, Carlos Dias, Distrito de Cachoeira de Santa Cruz, Distrito de São José do Triunfo, Fuad Chequer, Nova Era, Nova Viçosa, Novo Silvestre, Santa Clara e São Sebastião. Não foi explicado ou definido o critério que conduziu a escolha de tais áreas como prioritárias¹⁴, são áreas e bairros de baixo poder aquisitivo de Viçosa, onde os serviços básicos urbanos e infra-estrutura urbana são deficitários, porém qual o critério utilizado para enumerar que Bom Jesus tem prioridade em relação à Nova Viçosa, ou Carlos Dias em relação à Novo Silvestre? São estas áreas as que mais carecem de serviços de saneamento? E as demais áreas apresentam tais serviços de saneamento e com qualidade?

Em relação à políticas de educação e cultura, tais temáticas foram contempladas nos capítulos V e VI respectivamente. Analisando as ações que são definidas no marco das políticas públicas de educação, podemos notar a influência dos princípios; da gestão democrática ao estabelecer na condução e gestão o papel do Conselho de Educação que integrará a Secretaria Municipal de Educação, sendo estes órgãos responsáveis pela condução das políticas de educação em Viçosa, do princípio do direito urbano ao objetivar a ampliação e melhoria do quadro da educação no município e do princípio distributivo quando o poder público coloca como uma das diretrizes básicas de ação desta política seja atender a alocação espacial de equipamentos de educação mediante demandas sociais, visando contemplar todo o município.

No que se refere às políticas públicas na área cultural, houve a definição de diretrizes e objetivos de tais políticas, assim identificamos a influência do princípio do direito urbano, pois o acesso a cultura passou a ser um direito, da gestão democrática houve a definição das ações que competiram ao Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Cultural e Ambiental de Viçosa, além de prever em suas ações a preocupação em descentralizar e democratizar a gestão e as ações da área cultural, valorizando as iniciativas culturais provenientes dos centros comunitários em cada bairro. Neste aspecto percebe-se a tendência do caráter de políticas distributivas, ao

¹⁴ Não temos conhecimento e nem foi informado no corpo do texto do anteprojeto analisado se houve a realização de algum relatório ou estudo prévio que analisando a demanda social sobre as políticas sociais, desse suporte técnico para viabilizar as prioridades que foram enumeradas nesta lei e em outras. Assim, consideramos que tal colocação foi feita a partir do levantamento de dados obtidos através das reuniões de consulta popular.

privilegiar ações que visem as diferentes expressões culturais em cada bairro. Tal fato poderá promover maior participação social, pois pretende promover os centros comunitários como espaços de apoio às atividades artísticas e culturais.

O Capítulo VII destina-se à elaboração de políticas públicas na área de lazer e esportes. Nesta área, haverá a criação a reestruturação do poder público, pois houve o desmembramento desta pasta da Secretaria da Cultura, Esporte e Lazer, criando-se a Secretaria de Esportes e Lazer e o Conselho de Esportes e Lazer, tendo caráter deliberativo. Assim, podemos identificar a influência do princípio de gestão democrática. Neste quadro de políticas, no Artigo 67, houve a mesma questão ocorrida com o quadro das políticas de saneamento. Houve a definição de áreas prioritárias para a instalação de áreas de esporte e lazer, porém o questionamento feito é que não ficou demonstrado da mesma forma que o caso anterior quais os critérios considerados, se foi um estudo técnico, ou se foi feito a partir de comum acordo com as comunidades.

Percebemos também nas políticas públicas de Assistência Social a influência dos princípios de direitos urbanos ao objetivar combater à pobreza, reduzir as desigualdades sociais e promover a integração social, consideramos que tais fatores conduziram a ampliação da cidadania. Em relação ao princípio distributivo, percebe-se a influência de tal tendência ao ser articulado com a descentralização das ações propostas.

As políticas desta área terão um papel importante, se efetivadas, para melhorar o processo de participação social, pois as ações que deverão ser tomadas têm como objetivo estruturar os centros e associações comunitárias, pois os consideram como os principais instrumentos para a viabilização da política na área. O apoio a tais canais de participação da sociedade se dará através da construção e instalação de Centros Comunitários, sede para as Associações de bairro, e ações visando a constituição de associações em bairros onde não existir e a legalização das associações que não atenderem as normas legais. Neste sentido, também cabe-se ressaltar as ações empreendidas pelo poder público no fortalecimento das Centros Comunitários com a viabilização de canais de comunicação entre estes, o Poder Público e o Terceiro Setor.

Neste campo de políticas setoriais também houve no texto do anteprojeto a definição de áreas consideradas prioritárias para as primeiras ações das políticas de Assistência Social, com a construção de centros comunitários, sendo os respectivos bairros e localidades: Bom Jesus, Juquinha de Paula, Santa Clara, Santo Antônio e São Sebastião. No parágrafo primeiro, descreve

a competência do Conselho de Assistência Social de definir a ordem de atendimento das prioridades.

Considerando a situação que foi observado através das entrevistas com os líderes de bairros, a situação do associativismo e de centros comunitários em Viçosa é completamente desestruturada, sendo poucos bairros que contam com centros comunitários e conforme apontado, um dos fatores que dificulta a participação social no movimento do associativismo é a falta de uma sede própria, fato este que segundo argumentos do presidente de bairro ser situação de todas as associações de bairros em Viçosa. Assim, qual o critério de seleção de somente tais áreas serem prioridades para a instalação de centros comunitários?

No que concerne à política setorial de segurança pública, foi contemplado no Capítulo IX, ações e políticas que serão desenvolvidas com o intuito da prevenção e repressão à qualquer forma de violência, conforme designado no corpo da lei. Nestas ações podemos notar a influência dos princípios do direito urbano, pois o direito à segurança passa a ser universalizado à todos os municípios, não deixa explicitamente esclarecido a gestão democrática, mas subentende-se que haverá tal forma de gestão devido à existência do Conselho de Segurança Pública.

Cita-se no Artigo 88 a realização de relatórios que serão realizados pela Secretaria de Segurança Pública em parceria com a Polícia Civil e Militar para auxiliar na distribuição de equipamentos e programas para a redução da criminalidade, sendo que um dos critérios a ser considerado é a população, neste aspecto a participação social será restringida, meramente será ouvida. Neste aspecto identifica-se o princípio distributivo do poder público, em descentralizar as ações e visando beneficiar todos os moradores de Viçosa.

Houve nesta política setorial a definição de áreas que serão consideradas prioridades para a instalação e distribuição dos postos policiais, sendo os bairros Amoras e Vau-Açu, Barrinha, Bela Vista, Centro, Carlos Dias e Fuad Chequer, Cascalho, Juquinha de Paula, Santo Antônio e São Sebastião. Devendo ao Conselho Municipal de Segurança Pública e ao Estado de Minas Gerais definir a ordem de atendimento das prioridades descrita na lei.

Tais atitudes da estipulação de áreas prioritárias, a nosso modo de conceber as ações dentro das atividades de planejamento urbano, de modo transparente e participativo, como está divulgado no processo em questão, “Revisão do Plano Diretor Participativo”, seria mais admissível caso fosse votado e discutido entre todas as comunidades antes de se colocar no corpo

do anteprojeto, discutido amplamente com a comunidade para que em acordo comum fosse aprovado.

Consideramos também que o processo de participação foi relativamente baixo, para que tal postura fosse realizada, só porque houve um apontamento numa localidade sobre a necessidade de se colocar um posto policial, não quer dizer que outras localidades só porque não houve este apontamento e por isso não estejam sendo vitimadas com a criminalidade.

Houve nesta lei a articulação de ações entre o Poder Público local com o Estadual na condução das ações que deverão ser desenvolvidas à respeito da segurança pública.

No que se refere às políticas setoriais de mobilidade e transporte, foi contemplada no Capítulo X do documento analisado. Podemos analisar nestas políticas, o princípio do direito urbano, sendo assegurado a todos, o direito a condições adequadas de acesso a todas as regiões do município. A influência do princípio da gestão democrática refere-se à atuação do Conselho Municipal de Trânsito, e há também a instituição da participação social como requisito na elaboração de estudos que vise verificar a demanda social por transportes urbanos. Tal estudo consistirá no Plano de Transporte Urbano Integrado. Este plano será responsável também por realizar o mapeamento das condições das vias, estudo de áreas destinadas a estacionamento, estudo visando a redução do tráfego de veículos na área central entre outras ações.

Houve a inserção da temática das políticas ambientais no Título IV, sendo o Capítulo I e II que estabelece as disposições gerais das leis e ações. Nesses capítulos, são definidos nos artigos seguintes, os princípios, instrumentos e ações utilizadas pela política ambiental municipal. Nesta lei, o princípio do direito urbano é contemplado pela ação do poder público em garantir a todos o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, regulando a inter-relação do homem com o ambiente natural e construído. No que concerne à gestão democrática, este fato vai ser contemplado pela atuação do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA) que será um dos integrantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e do Sistema Municipal de Meio Ambiente que será criado a partir da aprovação deste anteprojeto. Não foi verificado mecanismos e criação de canais de participação popular direto.

No presente anteprojeto foi destinada uma parte versando sobre a estruturação das políticas de planejamento e gestão urbanas. No capítulo I, definiu-se as disposições gerais sobre os objetivos das ações de planejamento, sendo que as diretrizes básicas era estruturar um Sistema

Municipal de Planejamento e Gestão Pública Urbana, dotando e capacitando o poder público e promover a descentralização das decisões e a participação social no processo de planejamento.

No Artigo 3º do Capítulo II que dispõe sobre o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana define as secretarias e órgãos que integram esta estrutura e os canais de participação, isto é, os Conselhos gestores, sendo órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública, tendo por objetivo propor, fiscalizar e deliberar sobre assuntos referentes a cada setor da administração, conforme especificado na lei.

No que se refere a atuação de conselhos, nesta área há a ação do Conselho Municipal de Planejamento, que tem como função e objetivo auxiliar na condução e elaboração de ações e políticas referentes ao planejamento urbano. Segundo consta no anteprojeto todos os conselhos existentes em Viçosa, terão que se reestruturar para passarem de consultivo para deliberativo, o que pode significar, maior poder de decisão para a sociedade. Neste bloco de políticas públicas, institui-se os instrumento de participação social, sendo o Encontro das Cidades, Assembléias Territoriais de Política Urbana, Leis Orçamentárias Participativas, Audiências, Debates e Consultas Públicas e Iniciativa Popular.

O instrumento de participação do Encontro da Cidade é organizado quando da necessidade de revisar o plano diretor. Algumas das atribuições deste instrumento seria de apreciar e propor os redirecionamentos da política urbana em Viçosa, abrindo espaço para todos participarem. O Encontro da Cidade ocorrerá como disposto em lei, ordinariamente a cada dois anos, ou extraordinariamente, quando convocado pelo Conselho Municipal de Planejamento quando da necessidade de alteração no Plano Diretor, mediante situações determinadas.

As Assembléias Territoriais tem como objetivo de ouvir a população das diversas localidades do município sobre as questões urbanas relacionadas com aquela localidade, tendo como objetivo de ampliar o debate e dar suporte ao processo de tomada de decisão do Conselho Municipal de Planejamento e auxiliar na elaboração, implementação e monitoramento das políticas urbanas em cada localidade. Entretanto, a forma de convocação e o funcionamento das mesmas serão elaboradas pelo Conselho de Planejamento submetendo-se à regulamentação por ato do Chefe do Poder Executivo, deste modo compreendemos que há a submissão da esfera participativa perante ao poder público.

O Orçamento Participativo refere-se a participação social na definição de prioridades para a aplicação de recursos públicos na melhoria de serviços e políticas urbanas. As Audiências

Públicas, Debates, Consultas Públicas e Iniciativa Popular são instrumentos que tem como princípio fundamental a efetivação da participação direta da sociedade nas questões urbanas, porém cada qual tendo seus objetivos e sendo utilizada em diversos contextos.

A audiência pública é a instância de discussão em que a Administração Pública informa e esclarece dúvidas à sociedade sobre ações, planos e projetos públicos ou privados, relativos à política urbana de interesse do cidadão direta ou indiretamente atingidos pela decisão administrativa, sendo que o cidadão tem o direito de manifestação sobre os mesmo projetos, conforme no anteprojeto.

O debate é a instância de discussão em que a Administração Pública disponibiliza de forma equânime, tempo e ferramentas para a exposição de pensamentos divergentes sobre as ações, planos e projetos ou privados, relativos à política urbana de interesse do cidadão. Esta forma de participação pode ser requerida pelo Conselho Municipal de Planejamento ou por ação de associações de bairros, que tenha mais de um ano de existência e que tenham dentre suas atribuições a defesa dos interesses envolvidos na discussão ou assinado por, no mínimo, trinta por cento do número de participantes da audiência supracitada, conforme especificado no anteprojeto. A consulta pública caracteriza como a instância ou momento em que a Administração Pública poderá tomar decisões vinculadas ao resultado dos momentos antecedidos.

A Iniciativa Popular assegura a possibilidade da sociedade de elaborar programas e projetos de desenvolvimento urbano. Porém como requisito para tal fim, será necessário a manifestação de no mínimo cinco por cento dos eleitores do município, região ou bairro, dependendo da área de influência dos mesmos, em prol do projeto defendido.

Considerando a análise proposta, temos que ressaltar que como dissemos, ele versa por todas as políticas urbanas, e sendo aprovado pode representar melhorias nas condições de vida para a população de Viçosa. Por mais que este documento se caracterize num plano que contém as melhores intenções, além de elencar diretrizes condizentes com a preocupação de efetivar um espaço de participação social, isto não é automático, de acordo com o discurso defendido pelos técnicos do IPLAM. Há uma distância enorme que separa o plano ideal e o plano que realmente é efetivado, e este foco é originado pela disputa de interesses que há em torno das discussões da problemática urbana.

CAPÍTULO 7 – ANÁLISE DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO URBANO EMPREENDIDAS EM VIÇOSA NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR: LIMITES E POSSIBILIDADES.

Neste capítulo analisaremos as ações de planejamento urbano empreendidas em Viçosa, no contexto analisado sobre o processo de revisão do plano diretor, verificando os limites e possibilidades das mesmas. Este estudo será feito levando em consideração as entrevistas dos técnicos, através da análise do discurso compreenderemos a concepção defendida pelos técnicos de cidade, planejamento urbano e participação social. Foram realizadas entrevistas com os técnicos A e B, envolvidos com as ações planejadoras em Viçosa e também com o pesquisador da universidade A, que foi um dos responsáveis pela assessoria prestada para a Prefeitura Municipal de Viçosa.

Nosso posicionamento apresentado em questão foi construído através da análise bibliográfica e de entrevistas realizadas com os pesquisadores B e C¹⁵, sendo que a pesquisadora B está vinculada à universidade e o pesquisador C não, com as lideranças de bairro de Viçosa, A,B (bairros de população de baixo poder aquisitivo) e C (bairro de população com maior poder aquisitivo) e com o presidente da associação dos líderes de bairros. Os pesquisadores entrevistados estudam tanto sobre o planejamento urbano quanto à problemática urbana – ambiental, e tecem críticas e contribuições plausíveis para nossa reflexão sobre as ações analisadas. Entramos em contato com os entrevistados, por telefone e por e-mail e todas as entrevistas solicitadas foram realizadas pessoalmente.

Ao ser entrevistado, o entrevistado D, ressaltou que não acompanhou de perto as discussões sobre a revisão do plano diretor e não tinha um amplo conhecimento das ações de planejamento urbano em Viçosa, entretanto, o pouco que teve conhecimento e pôde analisar, contribui para que fizesse alguns questionamentos e críticas à estas. Segundo este entrevistado, no que tange à participação, as ações empreendidas foram muito distantes da comunidade e “frias”. Como argumenta, não considera que a dinâmica realizada durante as audiências de consulta popular pode ser considerada parâmetro para analisar a demanda da sociedade.

Segundo coloca, a etapa de realização do diagnóstico, que se consubstanciou na prática com a realização das audiências em Viçosa, poderia ser precedida de uma etapa de conhecimento

¹⁵ Os pesquisadores entrevistados são especialistas em planejamento urbano, estudam sobre a problemática urbana e ambiental e tecem apontamentos substanciais para nossa reflexão sobre as práticas de planejamento realizadas neste processo analisado em Viçosa.

da realidade de Viçosa pelos técnicos planejadores e não se pautar somente no diagnóstico da população. Este posicionamento é defendido também pelo entrevistado E.

Os técnicos do instituto de planejamento deveriam ter feito um trabalho mais exaustivo, indo pessoalmente conhecer a realidade de cada localidade do município. Esta metodologia em seu modo de conceber a estruturação do processo participativo inserido nas atividades de planejamento não condiz com o objetivo proposto, o de conduzir para a formação de uma arena de participação e de discussão em Viçosa.

O entrevistado E foi o que endereçou críticas mais contundentes às ações empreendidas e à metodologia utilizada, devido ao fato de ter participado de uma audiência de consulta popular que ocorreu num dos bairros de Viçosa.

Na opinião deste, faltou na reunião uma participação geral, sendo que dos dezesseis participantes que estavam presentes, era a liderança da associação dos moradores de bairro, a diretoria da mesma e alguns moradores que algum modo estão mais articulados com a associação local. Este fato pode evidenciar tanto a incapacidade do poder público local em divulgar a realização das audiências e articular a participação social, como também pode evidenciar o caráter fechado com que atua a associação de bairro local. O mesmo acredita que faltou um treinamento, uma orientação para a associação de moradores, na explicação qual seja a natureza do planejamento urbano e da participação social. Considera que faltou um conhecimento da população e dos representantes que ali estavam, de qual é a importância do Plano Diretor e o que ele pode fazer e o que ele não pode fazer, seus limites e potencialidades. Faltou esta orientação, na visão dele, para a revisão do plano diretor.

Esta exposição explicativa que iniciava as audiências, explicando sobre a importância do plano diretor, na visão do entrevistado E deveria ter sido tema para se fazer várias reuniões com a comunidade de Viçosa, para ampliar a discussão objetivando a melhor compreensão e participação social. Porém tal explanação durou apenas cerca de quinze minutos, o que coloca dúvidas sobre a efetiva compreensão das pessoas. Este fato demonstra que o tempo utilizado para a realização da etapa de participação da sociedade, foi um período curto, o que comprometeu o processo de participatório. Porém, de acordo com os líderes entrevistados F, G, H e I, a explicação pronunciada teve um bom entendimento por parte deles. Entretanto, presumimos que não podemos fazer uma generalização para o restante dos participantes, pois temos que compreender que nesse processo, os líderes de bairros constituem como pessoas mais politizadas.

O entrevistado E propõe que uma ação que poderia ter sido desenvolvida pelos técnicos envolvidos com o planejamento seria o levantamento das possíveis lideranças das comunidades de Viçosa. Sendo o primeiro passo para se constituir uma metodologia que iria objetivar a efetivação de um espaço de discussão em torno da questão de revisão do plano diretor. As lideranças são os formadores de opinião em cada localidade e muitos não são necessariamente as lideranças de bairro, pode ser as pessoas mais conhecidas e populares na comunidade, e que de uma forma ou de outra podem influenciar na formação de opiniões.

Primeiramente, através deste trabalho com as lideranças, com um esclarecimento sobre o propósito almejado, tais pessoas poderiam posteriormente exercer o papel de estabelecer a comunicação com os demais moradores do bairro através da realização de outras reuniões locais onde a população pudesse participar e esclarecer melhor as dúvidas sobre o processo de revisão do plano diretor.

O entrevistado E, como um especialista sobre práticas de planejamento urbano, decorrente de suas experiências, argumenta que foi deficitário o processo de comunicação empreendido na etapa de promover a participação em Viçosa. Segundo analisa, o que foi feito na reunião, na “dinâmica dos papezinhos”, era a identificação de cada um que estava presente, dos pontos positivos e os negativos do bairro. E mesmo não conhecendo as estimativas sobre a população do bairro em que houve a audiência em que participou, garante que as pessoas que ali não representavam a população total. Os pontos levantados eram de conformidade com a visão de alguns e não podem não representar uma demanda do resto do pessoal da comunidade, porém os técnicos não consideram este fato.

O entrevistado E argumenta que no dia em que houve a audiência de consulta popular de que participou, estava chovendo e os técnicos alegavam que o esvaziamento da reunião foi por causa do tempo, porém coloca que independente do tempo a reunião não iria contar com uma participação expressiva, pois faltou uma melhor divulgação para se obter uma efetiva sensibilização da sociedade.

Segundo argumenta este pesquisador: *Nessas comunidades não adianta divulgar pelo jornal da cidade, tem que ir lá, anunciar em carros de som, ir à missa, no culto, pedir ao padre e ao pastor para comunicarem com a população, colocar cartazes nos bares, etc.*

Outra importante crítica levantada pelo entrevistado E refere-se a interdisciplinaridade, ou melhor, a falta de interdisciplinaridade na condução das atividades de planejamento executadas em

Viçosa. Como coloca, esta não é uma questão apenas em Viçosa, mas uma questão geral, onde a concentração do poder decisória nas atividades de planejamento urbana está nas mãos de um tipo de profissional, que é o arquiteto. Em suas palavras:

Dentro do processo de formação, o arquiteto pode até conhecer a cidade, conhecer as dinâmicas da cidade, mas ele tem uma visão muito mais estética da cidade do que de análise dos processos da cidade. Segundo argumento o entrevistado, arquiteto não faz planejamento urbano e sim, urbanismo. Planejamento Urbano na realidade quem faz é uma equipe interdisciplinar, que estejam o arquiteto, geógrafo, economista, sociólogo, antropólogo, o engenheiro. Não tem que ter esta concentração de uma formação, ela tem que ser interdisciplinar, por mais que isto dê problema no processo de gestão. O arquiteto não é o único que consegue perceber a cidade, cada um consegue perceber a cidade de forma diferente. Mas isto é um problema geral e na grande maioria dos órgãos de planejamento, existe uma concentração de arquitetos.

Conforme analisa Souza (2006), as atividades de planejamento e gestão urbana são considerada ciência social, e como tal, devem ser interdisciplinares. A pesquisa empírica – a pesquisa social aplicada com a qual se objetiva contribuir com a superação de fenômenos considerados problemáticos e negativos, precisa de intensa e coordenada cooperação entre saberes e disciplinas e olhares variados. A necessidade de diálogo, de aprendizado mútuo fica mais evidente quando se trata de pensar além da problemática, refletindo assim sobre as soluções propostas para o problema.

Ao se tratar desta questão o entrevistado A, envolvido com as atividades de planejamento argumentou que no processo do planejamento urbano em Viçosa e na revisão do plano diretor, a maioria do corpo técnica (4 técnicos) envolvida era constituída por arquitetos-urbanistas. Segundo ele, este fato trouxe uma visão mais “pesada” no que se refere ao conhecimento social, sendo que “talvez” a questão social tenha ficado prejudicada, devido á formação dos técnicos. Porém não considera este fato como limitação, pois contavam com o auxílio dos pesquisadores da universidade, sendo que já possuíam experiência na elaboração de planos diretores e os mesmos forma de grande ajuda para o levantamento de dados sobre a realidade social em Viçosa.

Ainda discutindo a questão da interdisciplinaridade nas atividades de planejamento urbano, o entrevistado argumenta que o corpo técnico do IPLAM não teve a presença de profissionais de outras áreas, com outras visões, porém argumenta que já tinha experiência em “trabalhos com a população”, devido aos trabalhos prestados na Igreja. Assim compreendemos que esta técnica não admite a existência de limitação, decorrente da visão e valores dos técnicos. Podemos analisar que mesmo admitindo a falta de interdisciplinaridade, os técnicos não admitem em se falar de limitações, e se houve, pelo que consideram, foram puramente limitações técnicas.

O entrevistado C, ao responder esta mesma questão arguiu que, além da composição do quadro de técnicos do instituto de planejamento envolvidos com o planejamento local contar majoritariamente com arquitetos, na etapa final está contando também com a visão jurídica. Neste aspecto, o entrevistado dá ênfase na visão técnica e jurídica em detrimento da visão social no que concerne à revisão do plano.

Conforme argumentou, foi sentida a falta de outras profissões, porém não soube dizer se foi pela falta de recursos ou pela própria operacionalização do processo que não foi contratado profissional de outra área. O relato deste pesquisador contém contradições, pois ao mesmo tempo em que admite a carência de profissionais de outras áreas, argumenta que o objetivo era revisar o plano diretor e não jogar fora o que já se tinha, o que dá margem ao entendimento de que para este pesquisador, nas atividades de planejamento empreendidas em Viçosa no processo de revisão do plano diretor a contribuição de outras visões iria complicar o trabalho, e uma equipe muito grande iria comprometer o trabalho da equipe, ou devemos entender, uma equipe com outras visões sobre cidade e planejamento urbano?

Conforme analisa Souza (2003) o Urbanismo está de fato e de direito ligado à profissão do arquiteto, para este autor, o urbanista é um arquiteto, que com os conhecimentos que dispõe, ligado à questão da funcionalidade dos espaços e de uma visão esteticamente treinada, procura colaborar através de proposições para melhorar a qualidade de vida no espaço urbano. Porém, uma melhor qualidade de vida e, sobretudo, uma maior justiça social está longe de ser algo que se alcance apenas com o recurso da técnica, com intervenções urbanas que objetivem remodelações das formas espaciais. Ainda na concepção deste autor, instrumentos urbanísticos como tributos e mecanismos de participação popular na definição do orçamento público, pode ter maior expressividade do que vários instrumentos tipicamente urbanísticos.

Em relação à metodologia utilizada, foi realizado um diagnóstico através dos apontamentos da população, sendo que tais apontamentos consubstanciaram no primeiro capítulo do anteprojeto do plano diretor. Conforme os relatos, compreendemos que não houve a realização deste diagnóstico por parte dos técnicos e sim houve a consideração dos apontamentos feitos pela população.

Acreditamos que esta consideração é importante, mas que não deve ser restringida a ela. Segundo o pesquisador C, os técnicos envolvidos com o planejamento deveriam ter realizado um diagnóstico precedido das audiências públicas para se ter uma idéia da demanda, pois o que houve

foi criar uma demanda a partir das reuniões. Uma análise técnica é importante também, porque muito das vezes alguns problemas podem ser recorrentes às comunidades, mas devido a alienação perante o espaço ser grande, não há uma sensibilização por parte da população em relação ao fato.

Analisando a etapa de levantamento de dados que será um meio importante para a elaboração das etapas do processo de planejamento. A perspectiva científica do planejamento refere-se à postura defendida pelos cientistas sociais, pela pesquisa social aplicada, que se dedicam às atividades de planejamento urbano. Esta tal postura nada tem a ver com um caráter científico racionalista ao modo positivista, pois não devemos sugerir a neutralidade do planejamento, nem tampouco menosprezar sua dimensão política.

Assim a parte do trabalho de levantamento de dados para consubstanciar as ações que serão desenvolvidas e as proposições das leis públicas urbanas, configura-se como uma prática. Porém como argumenta Souza (2006), esta parte da *práxis* não deve negligenciar a dimensão do *logos*, pois a prática pela prática pode conduzir a tentativas sofisticadas e pretensamente objetivas de legitimação de interesses específicos e de posições definidas previamente, ao invés disso, deve se abrir para uma discussão crítica, onde sejam revistos os valores com base num processo de crítica e autocrítica sistemáticas. Tal processo deve também ser alicerçado no pensamento lógico, na honestidade intelectual, no questionamento permanente e na relativização do conteúdo atribuído ao conhecimento produzido.

A etapa de levantamentos de dados se constitui como a fase de realização de diagnósticos da realidade, isto é, uma identificação dos problemas e de suas causas. Este levantamento deve atuar como um marco inicial para as recomendações das intervenções propostas. Quando se objetiva conhecer uma realidade, deseja-se conhecer aquilo que a explica: do que ela se compõe, que fatores a mantêm, qual o processo que conduziu ao delineamento da mesma. Então o pesquisador ao efetuar este levantamento de dados objetivando conhecer esta realidade, pode ter seus valores em relação ao que ele vê, algo inevitável em se tratando de uma realidade social neste caso, pode identificar-se ou não com o observado.

Não obstante, para se enfrentar um problema é preciso conhecê-lo, assim como todo o contexto no qual ele se inscreve (seus pontos fracos, seus aspectos válidos, as possíveis contradições). A pesquisa básica é, por conseguinte, o alimento indispensável da pesquisa aplicada (SOUZA, 2006:90).

Segundo analisa o presente autor, a pesquisa básica, no que se refere ao desenvolvimento sócio-espacial, abrange tanto a reflexão teórica, conceitual e metodológica sobre a natureza da dinâmica sócio-espacial e as formas de se obter conhecimentos sobre ela.

Souza (2006) analisa que uma postura de trabalho que estabelece a comunicação entre a etapa de levantamento de dados, alicerçada num questionamento teórico, com a etapa de construção de propostas de intervenção e prognósticos se constituiria num tratamento científico reconstrutivista, o que seria responsável por estabelecer uma dialética entre teoria e empiria; isto é, uma proposta de intervenção como resultado da interação entre ambas.

Porém segundo os relatos dos técnicos que nos foram concedidos, analisamos que a postura articulada no processo de revisão do plano diretor em Viçosa está se pautando demasiadamente na técnica pela técnica. Concebendo assim, uma postura cientificista e não científica do planejamento urbano. Nas ações relatadas, a postura apresentada pelos técnicos entrevistados foi caracterizada como instrumental e técnica. O principal fato que ilustra esta observação é o indício que demonstraram em acreditar “demasiadamente” na metodologia utilizada para a revisão do plano e para sua elaboração.

A técnica B acredita ser “plena” a capacidade da metodologia empregada para a revisão do plano diretor em promover a melhoria da qualidade de vida em Viçosa. Segundo articula a mesma:

[...] percebemos a necessidade de se trabalhar na gestão pública com as atividades de planejamento urbano, que foi algo que não teve sido feito e que começou recentemente com a implementação do instituto de planejamento urbano municipal.

O plano diretor (anteprojeto) se constituiu como os anseios da população, pois foi captado o que a população pediu, os técnicos não acrescentaram nada. Aquilo que foi pedido pela população foi traduzido pelos técnicos e que consubstanciou no projeto de lei e é necessidade urgente de se fazer e são coisas que não podem ficar só no papel, conforme argumentou a entrevistada.

Segundo analisa o entrevistado A, há por parte de alguns políticos da cidade uma má visão sobre as atividades de planejamento e sobre o IPLAM, devido ao fato de que o planejamento irá acabar com as relações clientelísticas e arcaicas exercidas pelos políticos locais com a população. Para o técnico A, o planejamento iria proporcionar melhorias de vida para a população, passando deste modo a não depender mais das relações de “favores políticos”. Nesta perspectiva, analisamos a exaltação da metodologia que passa a considerar o planejamento urbano como a “panacéia” que

irá resolver todos os problemas sociais e urbanos, de Viçosa, independente da conjuntura política local.

Nesta perspectiva, desconsidera-se a dinâmica política que muitas das vezes conduz e influencia o debate e a tomada das decisões concernentes ao planejamento e gestão urbanos. Tal confiança demonstrada também é destinada ao plano diretor. A metodologia e o plano diretor por si só poderiam, conduzir para a resolução da problemática urbana em Viçosa e propor a participação social, porém descontextualizados da dinâmica política em Viçosa que, como demonstrado por Ribeiro Filho (1997), conduzem para a manipulação e aprovação de leis condizentes com interesses de grupos econômicos, o que pode tornar assim a aprovação deste anteprojeto inviável. Assim, consideramos que não deve-se deslegitimar a esfera e conjuntura política em que se dá o processo de planejamento urbano.

Segundo o entrevistado A:

[...] toda as coisas e fatores que foram discutidos com a população se tornarão efetivas através da organização dos dados, esta sistematização é importante e viabiliza o trabalho, pois o conhecimento da cidade, em relação às condições sociais, no sentido do comportamento do cidadão como também das condições físicas da cidade, conhecendo a vocação de cada localidade, são fatores importantes pois de certa maneira contribuem para “vigiar a cidade”, de maneira para ajudar as pessoas.

Neste apontamento realizado pelo entrevistado A, também podemos perceber a exaltação da técnica e a desconsideração de fatores políticos locais e até de valores do próprio corpo técnico que pode influir na configuração das ações contidas no plano diretor. Podemos também analisar a visão de planejamento, de cidade e o papel do planejador neste relato. A visão defendida pelo técnico sobre cidade, é sobre algo passível a ser modelado, controlado e em relação à concepção de planejamento e da função de planejador, podemos analisar os vícios da profissão de planejamento ainda apresentados pelos técnicos, o planejamento como controle do espaço, planejamento para se “vigiar a cidade”, primando pela “ordem” e pela funcionalidade dos espaços.

A concepção de cidadão neste discurso é de alguém passivo, que o planejamento está a cargo de ajudar. Percebe-se tanto no discurso dos técnicos e pesquisador entrevistados, uma preocupação com a questão da participação da sociedade, porém há um descolamento entre o discurso defendido com as ações que foram elaboradas e executadas para atingir o objetivo de se conduzir o debate da revisão do plano diretor em Viçosa.

Segundo analisa o entrevistado B, ficou à cargo do IPLAM as ações empreendidas no processo de revisão do plano diretor, inclusive as de divulgação da realização das audiências. A

técnica nos relatou que após a discussão da realização da audiência pelo corpo técnico, o IPLAM começava a divulgação antecipada. A divulgação sobre a revisão do plano diretor contou com os meios de divulgação: anúncios em jornais, veiculação em rádios, faixas que foram dispostas pela cidade, folders, carros de som anunciando nas ruas. Nos folders que foram distribuídos com o intuito de sensibilizarem a comunidade para participar das discussões, constavam de textos e ilustrações visando explicar às pessoas sobre o que consistia o plano diretor e sua importância para a cidade de Viçosa.

Porém, o procedimento empreendido não obteve o resultado esperado e somente depois da etapa concluída é que os técnicos analisam o fraco desempenho da metodologia proposta, pontuando assim as alterações que poderiam ter sido feitas. Consideramos que o planejamento, como o próprio nome sugere, o desenvolvimento de etapas que não estão hermeticamente fechadas e que devem estar relacionadas com uma análise teórica e ser constantemente repensadas.

Se nas primeiras reuniões, o resultado da participação já apresentado não tenha sido satisfatório, mude-se o repertório de ações, questione-se as certezas postas e abra-se a novas perspectivas de ações. A questão é, que houve o vício do apego à técnica, sendo esta considerada como uma “camisa de força” que tolhe a criatividade na elaboração de propostas mais condizentes com a realidade sócio-espacial de Viçosa para se efetivar este espaço de discussão e participação.

Compreendemos que não seja fácil mesmo, mas como ressaltamos, este processo empreendido em Viçosa é um aprendizado, que poderia e deveria ser iniciado a partir desta mesma experiência, não pensando em deixar para propor o desenvolvimento de um melhor trabalho na próxima revisão do plano diretor daqui a dez anos¹⁶, como foi colocado pela técnica B.

A reflexão sobre as ações empreendidas deve-se fazer constante dia-a-dia na prática de planejamento. Sendo que este questionamento daria suporte para ir não somente pensando e avaliando o andamento das etapas, enumerando os pontos positivos das experiências obtidas, mas também ousando na formulação e aplicação de novas ações no que se refere ao objetivo proposto de se efetivar a participação. Como é aceito popularmente; não se deve deixar para fazer amanhã o que pode ser feito hoje!

Dentro desta etapa de se propor a efetivação do quadro de participação social, foi destinado para a realização das audiências de consulta popular um prazo de pouco mais de quatro meses.

¹⁶ Conforme diretrizes do Ministério das Cidades, os planos diretores deverão ser revistos na periodicidade de dez em dez anos.

Neste aspecto houve uma contradição nos apontamentos feitos pelos técnicos envolvidos nas atividades de planejamento urbano. A técnica B argumentou que o tempo despendido para a realização das audiências de consulta popular foi um período suficiente e até alongado, devido aos recessos de final de ano. Sendo um período satisfatório para o desempenho de um trabalho visando a promoção da participação. Entretanto o técnico A nos coloca que o tempo destinado para a discussão social teria que ser maior, para que houvesse um melhor esclarecimento das pautas discutidas.

Ainda na discussão desta questão, o pesquisador C coloca, que este prazo foi muito pouco para se almejar o objetivo proposto, visando articular uma discussão para promover a organização da população. Esta etapa demandaria mais tempo para que ocorresse a sensibilização da comunidade e maior dedicação dos técnicos do instituto de planejamento municipal.

Consideramos que a participação da população ficou restrita apenas a ouvir o que as pessoas teriam a dizer sobre os apontamentos e as reivindicações. Após o desenvolvimento desta etapa, os técnicos passaram a se articular em reuniões com os pesquisadores da universidade, responsáveis pela condução da assessoria na construção do anteprojeto do plano diretor. A partir desta etapa, a participação da população foi considerada “desnecessária”, voltando a ativa somente quando este projeto tiver que ser discutido com a população no “Encontro da Cidade”.¹⁷

Compreendemos que reside aí outro vício da profissão de planejador, pois houve o privilégio do saber técnico em detrimento do saber popular. Como pontua Souza (2003) a população no processo de planejamento urbano não tem que só ser ouvida, mas pode e deve contribuir também na proposição de meios e estratégias para a resolução dos problemas que incidem no espaço urbano.

Consideramos há “boa intenção” apresentada pelos técnicos, porém houve limitações nas ações empreendidas, podendo estas serem compreendidas pelos vícios que ainda se fazem presente na profissão do planejador, que ainda se julgam como detentores do saber, pela falta de interdisciplinaridade no processo de planejamento em questão e pela estrutura ainda deficitária do IPLAM.

No que se refere à participação das associações, o entrevistado E argumenta que há um pouco contato dos planejadores com as associações de bairro, sendo que esta relação deveria ser

¹⁷ De acordo com último contato estabelecido com os técnicos do IPLAM, ainda não havia definido uma data para a realização do “Encontro da Cidade” em Viçosa.

mais bem explorada. Argumenta que muito das vezes o poder público vê as associações de bairros como “os chatos” que só sabem reclamar, mas se querem mesmo propor intervenções que objetive mesmo melhorar a vida da população, as associações têm que participar no processo de planejamento. O entrevistado G, argumentou que deveria ser melhorada a relação do instituto de planejamento com as lideranças de bairro, aumentar e melhorar os canais de participação para que o trabalho possa ser desenvolvido como parceria e melhorar a divulgação estabelecida entre poder público e comunidade.

Assim propõem que poderia ser realizada mais reuniões nos bairros para melhorar a participação da população. Este fato vem corroborar nossa compreensão sobre o tempo destinado para a realização das audiências de consulta popular nos bairros. Tratou-se de um período curto, sendo que para efetivar um quadro de participação social considerável, para ampliar o debate em torno da revisão necessitaria de dedicar mais tempo para a etapa de debates com as comunidades, não somente mais tempo, mas também outras alternativas e metodologias de comunicação.

Consideramos que esta limitação nas ações de divulgação se deve tanto à falta de interdisciplinaridade quanto aos poucos recursos e investimentos disponibilizados para a realização do trabalho, o que compromete o andamento das ações. Mesmo tendo boas intenções, houve uma maior atenção com a parte técnica e jurídica do que com a parte social, isto é, com a parte da participação social.

Ainda nos apontamentos do líder de bairro G, não adianta se fazer um plano diretor se a administração não cumpri-lo. Analisa que neste mandato boa parte das promessas feita pelo atual prefeito não foi cumprida, assim o plano diretor não terá efeito. Em sua concepção, o prefeito teria que respeitar em seu mandato tanto o plano diretor quanto orçamento participativo.

Analisando as críticas feitas pelos líderes de bairros, na reunião mensal que ocorre entre os líderes das associações de bairros em Viçosa, um dos participantes articulou que os técnicos de Viçosa são “planejadores de gabinete”, propõem as coisas para melhorar a cidade sem conhecer a dinâmica desta, sem conhecer a realidade social. Em conversas com alguns outros participantes o que percebemos é que há um descontentamento geral por parte deles em relação a atuação do poder público, pois este só atua segundo eles, em prol da classe de maior poder aquisitivo, ou próximo às eleições.

Um integrante da diretoria da UMAM afirmou que não acredita em resultados positivos para a sociedade do plano diretor nem das reuniões do Orçamento Participativo em decorrência da

ação dos políticos de Viçosa. O líder de bairro H colocou que na audiência pública que aconteceu em seu bairro, os técnicos explicaram a motivo da reunião, a importância do plano diretor e da participação popular. Mas devido ao quadro de que ele descreveu sobre o “esquecimento” do poder público local para com a população pobre da cidade, inclusive com seu bairro que é muito carente, este líder de bairro não tem uma visão positiva do processo de planejamento que foi empreendido.

Segundo afirmou: [...] *a explicação foi bonita na hora, deu para entender, mas as reivindicações da população e o documento que será elaborado não sairão do papel. Eles falaram dentro das normas, mas as coisas não sairão do papel.*

Há um descrédito do poder público, pois segundo coloca este entrevistado o poder público não se preocupa em trazer melhorias para a população carente, em Viçosa só há a proteção dos mais ricos, estes podem fazer o que quiserem, enquanto os pobres... Assim, este líder de bairro não vê perspectivas de melhora no quadro social de Viçosa com a aprovação do plano diretor. Ele tem a concepção de que para as aprovações de leis e políticas que visem melhorar a vida da população de baixo poder aquisitivo irá depender de debates em uma esfera política.

As posições entre os líderes de bairros entrevistados foram muito diferentes, enquanto uns eram bem radicais em relação a postura do poder público local, como foi o caso do entrevistado H, enquanto o líder G se mostrou numa posição centralista, definindo o governo local como nem bom nem ruim, descrevendo que em certos momentos há assistência e desassistência do poder público para com a população e o entrevistado I considera este governo atual muito bom e que houve no mandato deste prefeito uma melhora nos canais de participação entre comunidade e o poder público.

Segundo argumentos do entrevistado H, este governo não se diferenciou dos outros e que numa das vezes que foi de encontro ao prefeito com o intuito de fazer reivindicações, este o tratou com desrespeito e disse que faria o que bem entendesse com o Orçamento Participativo e Plano Diretor. Por isso este líder de bairro tem um posicionamento tão fatalista em relação aos possíveis benefícios que o plano diretor possa representar. Porém, todos concordam que a participação é importante, sendo somente através dela podendo haver a possibilidade de se conseguir as melhorias que tanto reivindicam.

Ao analisar este processo de participação social empreendido em Viçosa, podemos enumerar vários apontamentos que podem-nos auxiliar a compreender o presente quadro de baixo envolvimento da sociedade local nas discussões referentes à revisão do plano diretor,

desarticulando a posição defendida pelos técnicos entrevistados que argumentam que o baixo quadro de participação refere-se ao descontentamento da população em relação à política.

Este pode ser uma das causas, e deve ser levado em consideração, mas nossa análise não deve se restringir somente a este fator. Claro que este fator é importante, pois segundo relatou o líder de bairro B, os políticos só lembram deles no período eleitoral, depois nem aparecem mais nas comunidades e isto faz com a população fique desacreditada em relação à política, como argumenta o entrevistado G, o que segundo ele acaba interferindo na participação das pessoas nas associações, porém temos que considerar o pouco tempo disponibilizado para a realização da etapa das audiências públicas, um pequeno quadro técnico e basicamente de arquitetos e pouco investimento por parte do poder público local em estruturar melhor o instituto de planejamento. Defender esta premissa é permanecer numa análise rasa e não científica.

Consideramos perigoso tal discurso, pois consiste num mascaramento do processo de planejamento, como se este fora desenvolvimento de forma “perfeita” e sendo a população a responsável por quebrar o “elo da corrente”, sendo mais cômodo para os técnicos a defesa de tal colocação do que assumir as próprias limitações.

A análise do próprio quadro dos números de participação social nas audiências de consulta popular conduz aos apontamentos feitos nesta pesquisa, corroborando assim nossa concepção de que para se denominar “Revisão do Plano Diretor de Participativo”, teria que ser empregadas ações diferentes, e por que não lúdicas, para sensibilizar e congregar as pessoas para o debate proposto.

Data	Plano Diretor Participativo – Revisão 2006 Reuniões Públicas/Bairros	Número de Participantes
25/10/2006	IPLAM/Líderes de Bairros	38
14/11/2006	Nova Viçosa e Posses	16
14/11/2006	Vau-Açu, Amoras e Boa Vista	-
14/11/2006	Vale do Sol, União e São Sebastião	-
16/11/2006	São José do Triunfo	16
16/11/2006	Centro e Bela Vista	11
18/11/2006	Violeira, Recanto da Serra e Buieié	24
19/11/2006	Carlos Dias e Fuad Chequer	22
20/11/2006	Santo Antônio	10
21/11/2006	São José (Laranjal), Cidade Nova.	22
22/11/2006	Betânia e Lourdes	-
23/11/2006	Cascalho	17
24/11/2006	Santa Clara, Araújo, JK e Maria Eugênia	32
09/12/2006	Bom Jesus	35
12/12/2006	Inácio Martins	-
13/12/2006	Barrinha	25
15/12/2006	Novo Silvestre	23
18/12/2006	Centro1, Centro2, Clélia Bernardes, Ramos	9
19/12/2006	Júlia Mollá, Nova Era, João Mariano e Vale do Sol.	17
20/12/2006	Cachoeira	44
21/12/2006	Vau-Açu, Amoras e Boa Vista	24
28/01/2007	União e São Sebastião	20
06/02/2007	Sagrada Família e Estrelas	32
09/02/2007	Silvestre e Ipê	20
26/02/2007	Betânia e Lourdes	2ª tentativa – não se realizou
26/02/2007	Acamari/Vila Alves e adjacências	15
27/02/2007	Duas Barras, Lemes, Bragança, Turvo Limpo, Piúna, Lages, Itaguaçu	40
28/02/2007	Estiva, Córrego São João, Coura, Cana Miúda, Pau de Cedro, Arrudas, Zubá.	35
28/02/2007	Juquinha de Paula, São Domingos, São Francisco, Retiro, Mainarte e Mãe Tonica.	15
01/03/2007	Cristais, Sapé e Condomínio AABB	27
01/03/2007	João Braz e Inconfidentes	18
02/03/2007	Silêncio, Córrego Fundo, Divera, Paula Macena	-
02/03/2007	Santa Tereza, Posses, Cachoeirinha, Tamanduá, Água Limpa	-

Fonte: IPLAM / 2006 - 2007 - Tabela 02 – Número de Participantes nas audiências públicas de discussão do PDV.

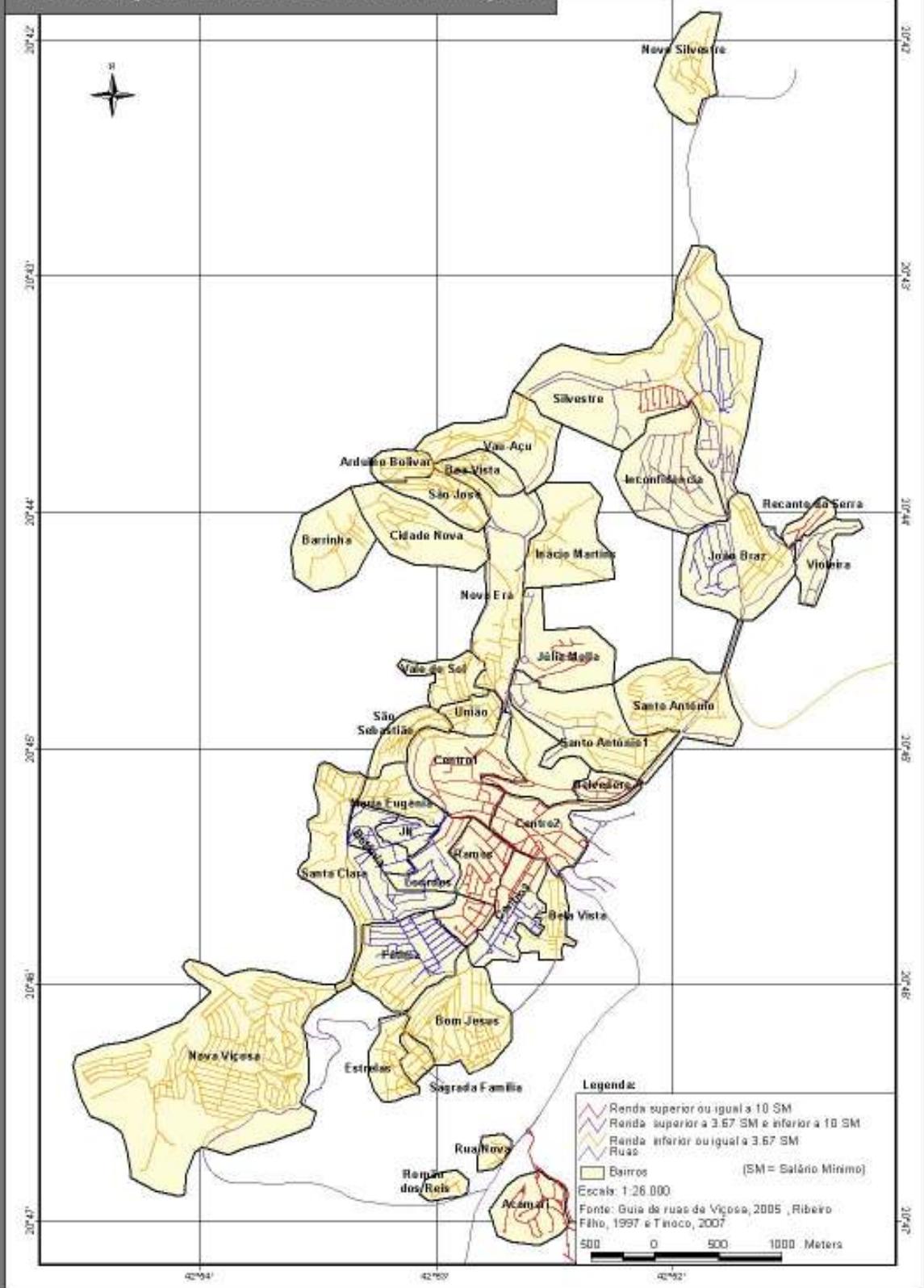
Outro fato que chamou a atenção para o quadro de participação social foi que ao analisar o percentual de participantes com o mapa temático elaborado com a distribuição de renda (Fig.13) em Viçosa, pudemos assim perceber que mesmo devido à pouca participação da sociedade em geral, o segmento social que mais participou e compareceu nas audiências de consulta popular foi o segmento de menor poder aquisitivo. Sendo que na audiência de consulta popular ocorrida na área de maior poder aquisitivo da cidade que é constituída pelo Centro, Ramos e Clélia, compareceram apenas nove pessoas.

O presidente da UMAM não tem conhecimento se há associações de bairros no Clélia, Ramos, Centro, ele acredita que haja sim, porém estas não estariam filiadas à UMAM, pois à este segmento populacional, na visão do entrevistado, não estão interessados nos problemas vivenciados pela população de baixo poder aquisitivo, são questões fora do seu cotidiano. Sendo assim, podemos notar que a urbanização promovida em Viçosa, articulada com a produção de espaços segregados também interfere nas práticas políticas da sociedade promovendo assim uma fragmentação sócio-política no espaço urbano em Viçosa.

Consideramos que o aspecto positivo neste processo é a estruturação de um Instituto de planejamento em Viçosa, que objetive a elaboração de políticas de desenvolvimento urbano, um desenvolvimento urbano baseado na melhoria da qualidade de vida da população Viçosense.

Porém consideramos que os técnicos não desconsiderem a conjuntura política local e que tenham uma leitura mais crítica em relação às ações empreendidas e ao planejamento urbano, sendo este um caminho de possibilidades e não de certezas. Pois é mais fácil considerar que a população não esteja pronta pra participar do planejamento urbano participativo do que se questionar se os técnicos estejam aptos a trabalhar com o planejamento participativo.

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE RENDA EM VIÇOSA



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que este momento foi e está sendo decisivo em Viçosa, para se “gerar” um espaço de participação. Porém, tem-se que ter clareza qual concepção de participação estamos considerando. Não estamos remetendo à participação social “condicionada” como foi utilizada no processo de planejamento urbano, nem ao modo de participação que foi diagnosticada através dos relatos dos líderes de bairros entrevistados, mesmo ressaltando que as concepções de participação que compreendida nos discursos e apontamentos dos líderes constituem diversos matizes.

Compreendemos ser necessário uma sensibilização da sociedade em geral para o modelo de participação que deve ser necessário para se alcançar as reivindicações requeridas. Não um modelo de participação em que a população é apenas ouvida, sendo que posteriormente os técnicos elaboram e apresentam as propostas, ficando a população a cargo de aprovar ou não as mesmas.

E se a população aprovar, que vai acontecer? Os técnicos irão se enclausurar novamente em suas “redomas” e apresentar novamente, em um outro momento novas diretrizes, caindo no círculo viciosa. Ou neste momento se despirão (os técnicos) da vaidade “técnica”, da pretensão de conduzir a cidade para a “ordem” tão almejada (de acordo com os valores deles) e dirigir-se-ão para uma maior aproximação com a população, para que a partir deste encontro possam, poder público e sociedade, elaborar as propostas de desenvolvimento urbano para Viçosa. Esta é uma situação hipotética, porém se de fato ocorresse iria representar um processo de aprendizado e reestruturação da ação, tanto da sociedade quanto do Estado.

Acreditamos que a crítica pela crítica não se edifica nada, e muito menos a defesa de nossas verdades de forma quase dogmáticas. Para a construção de algo novo é necessário relativizar as visões e as verdades defendidas e irmos de encontro ao outro, construindo as ações e principalmente sempre as questionando.

No processo do planejamento urbano este quadro se constitui, como técnicos que somos, em não superestimar o nosso conhecimento técnico e desvalorizar ou menosprezar o saber popular. São saberes e experiências diferentes, porém não são excludentes e se somados da forma certa, consideramos que os as ações operacionais além de apresentarem melhores resultados, obteriam a legitimação da sociedade e poderá conduzir à melhoras significativas na qualidade de vida da população.

Segundo nossa concepção, o que se assistiu em Viçosa, foi um processo de participação limitada, onde o nível de participação se limitou ao aspecto consultivo-informativo, não havendo

assim a delegação de poderes ou dando mais espaços para uma participação mais efetiva. Deste modo, questionamos os relatos dos técnicos em argumentar que o processo empreendido em Viços foi baseado em preceitos “democráticos”. Como foi conduzido a revisão do plano diretor, no mínimo se constituiu num “arremedo” de processo democrático.

Também devemos ponderar sobre a definição nebulosa do que seja “participar” para membros da própria sociedade e lideranças de bairros em Viçosa. Se considerarmos que este processo deve ser aberto por parte do poder público para a sociedade, este mesmo caminho dever ser reproduzido no interior dos bairros e de suas respectivas associações, primando pela circulação da informação e do conhecimento entre os membros.

A participação social deve ser vista não apenas como um meio de pressionar o poder público, mas de ser atuante na esfera política local. Assim, acreditamos que somente pode-se realmente pensar na reestruturação do poder público local, tornando-o não apenas mais acessível para a sociedade, mas que este se disponha realmente a conduzir de forma mais justa as políticas públicas urbanas.

Deste modo, a possibilidade de se efetivar um quadro de ações de planejamento que visem a justiça social, onde todos tenham acesso no plano decisório no direcionamento das políticas urbanas, cabem tanto ao Estado em se reestruturar para atender as demandas da sociedade e também a sociedade que deve participar para não permitir que a coalizão de interesses conservadores seja um obstáculo para a realização de seus interesses. A cidadania não é uma dádiva, e sim uma conquista.

Durante muito tempo, o planejamento foi utilizado pelo governo de forma autoritária e centralizadora, entretanto temos que analisar que nem sempre o planejamento e o Estado irão possuir o mesmo conteúdo ideológico, o que se abre margens para as “possibilidades”. Isto depende das forças políticas que entram em cena e articulam as ações em torno dos seus interesses. O planejamento urbano não é nem necessariamente “conservador” nem “progressista”, ele é o que os homens fazem dele.

Deste modo, acreditamos na possibilidade do planejamento conduzir a melhorias de vida para a população, mas há condicionantes para este quadro se efetivar. Para se delinear bons prognósticos, sendo a condição principal a participação da sociedade no processo de planejamento e gestão urbana. Somente assim, acreditamos ser somente com a sensibilização e participação social é que se pode desestruturar as práticas políticas arcaicas e clientelísticas que tanto

caracteriza as relações dos políticos de Viçosa com a sociedade e que também influencia na estruturação e produção do seu espaço urbano.

Neste aspecto consideramos que é a partir do cenário de participação, que a sociedade de Viçosa pode ser não apenas um agente sócio-espacial na figura de produtor de espaço decorrente de suas práticas de reprodução social, mas também com a capacidade que deve conquistar de ter maior espaço na condução das políticas urbanas e no planejamento urbano.

Referências Bibliográficas:

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governo local, políticas participativa e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ, vol XII, n° 01, jan/jul 1998.

BECKER, BERTA, EGLER, Cláudio A. *Brasil: Uma nova potência regional na economia mundo*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2003

CHAFFUN, Nelson: Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil. *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2ª edição. São Paulo: Studio Nobel: 1997. (pág. 18-25).

CARDOSO, Adauto, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Plano Diretor e Gestão democrática da cidade. In. CARDOSO, Adauto, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Reforma Urbana e Gestão democrática. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed Revan, 2003.

CARDOSO, Ruth Correa Leita. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

CARVALHO, Maira do Carmo A A. Participação social no Brasil hoje. Polis Papers n. 2, 1998. Disponível em: <http://www.polisorg.Br/publicações/paper/19982.html>. Acessado em 25/09/2007

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço Urbano*. 4ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

DE GRAZIA, Grazia. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: CARDOSO, Adauto, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Reforma Urbana e Gestão democrática. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed Revan, 2003.

FERREIRA, Francisco Whitacker. *Planejamento sim e não*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982.

GOMES, Marcos Correia. *O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Disponível em: www.marcoscorreia.com. Acessado em 08/10/2006.

FREIRE, Paulo. *A Pedagogia da Autonomia: saber necessário á prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil. IN: ARANTES, Otilia (et all). *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Vozes, 2000.

_____. Na periferia do mundo globalizado. In: *Brasil, cidade: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. Planejamento para a crise urbana no Brasil. In: *Brasil, cidade: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p.47-124

PINTO, Neide Maria de Almeida Pinto, PINTO, Carolina Ferraz Pinto, FIUZA, Ana Louise de Carvalho Fiúza. *A produção da cidade legal e ilegal: a lógica da sociedade da exclusão social no ordenamento do espaço urbano de Viçosa-MG*. IN: *Revista OIKOS*, 2004.

RANDHOLF, Rainer. O Planejamento Comunicativo entre as perspectivas comunitárias e liberal: há uma “terceira via” de integração social? In; *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, vol: XIII, nº 01, jan/jul 1999.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A (In) governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (orgs.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 1195

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. *A formação do espaço construído: Cidade e legislação urbanística em Viçosa-MG*. Dissertação de mestrado em Urbanismo. FAU-UFRJ. 1997

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luís César de Queiroz. *Associativismo e Participação Popular: Tendências da Organização Popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas. IPPUR/UFRJ:FASE, 1996.

SANTOS, Milton. *A natureza do Espaço*. São Paulo: Ed USP, 2004.

_____. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo, 2005

SANTOS, Milton, SILVEIRA, Maria Adélia. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Record. 2001

SILVA, Ana Amélia da. *Reforma Urbana e o Direito à cidade*. São Paulo: Polis, 1991

SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2005.

_____. *A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *Planejamento Urbano e ativismos sociais*. Coleção Paradidáticos. São Paulo: UNESP, 2004.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>. Acessado no dia 10/09/2007.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. Ed. USP. São Paulo, 2004.

_____. *Perspectivas do Planejamento Urbano no Brasil hoje*. Disponível em http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf. Acessado no dia 10/09/2007.

ANEXOS

Anexo 01

Questões da entrevista realizada ao corpo técnico do IPLAM - Instituto de Planejamento do Município de Viçosa.

Perguntas referentes à estrutura:

- 1) Quando foi criado o IPLAM e qual o contexto histórico? Quais os desafios por que passa esta instituição no que se refere ao planejamento urbano em Viçosa?
- 2) Quais os técnicos que compõem o quadro de funcionários do IPLAM ?
- 3) Qual o papel desempenhado pela assessoria prestada pelo DAU/UFV?

Perguntas referentes à Revisão do Plano Diretor:

- 4) Quais as ações empreendidas pelo IPLAM em relação à Revisão do Plano Diretor de Viçosa?
- 5) Quais as formações dos técnicos planejadores que estão a cargo da revisão do P.D? Como foi a organização do trabalho?
- 6) Houve a elaboração de uma metodologia própria para ser utilizada na Revisão do Plano Diretor?
- 7) Quais os parâmetros que estão sendo revistos e debatidos nesta revisão em relação ao P.D elaborado em 2000.
- 8) Até que ponto, o método e a metodologia utilizados nesta revisão poderão contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população de Viçosa?

Perguntas referentes à participação social:

- 9) Em relação à participação social, como se estruturou a metodologia proposta que visou atingir o interesse popular para participarem das discussões sobre a revisão do Plano Diretor do município?
- 10) Quantas assembléias foram realizadas?
- 11) Quais os segmentos sociais que compareciam às reuniões? Houve a identificação por parte do IPLAM da participação mais efetiva de algum segmento social?

- 12) Quanto tempo durou o período de realização das assembleias populares para a discussão da revisão do Plano Diretor? Este período foi suficiente para se propor a participação social?
- 13) Como vocês classificariam o quadro da participação popular?
- 14) Quais as falhas que vocês apontam no processo empreendido?
- 15) Como se constituiu esta participação social e em que nível esta se assenta, no âmbito consultivo ou deliberativo?
- 16) Quais foram as reivindicações levantadas pelos participantes nas assembleias?
- 17) Como se estruturará este Plano Diretor assentado na participação popular? Até que ponto o Plano Diretor constituirá uma proposta que objetiva atingir melhorias sociais, representando os interesses da população mais carente de Viçosa?
- 18) No texto do Plano Diretor de 2000 já se abriam espaços para a discussão da participação popular na esfera do planejamento urbano. Como vocês analisam este fator do período de 2000 até 2007, houve melhoras, estagnação ou decréscimo no quadro da participação popular?
- 19) Como vocês analisam os canais institucionalizados de participação popular? Até que ponto eles realmente exercem tal função?
- 20) Como vocês analisam as perspectivas sobre a participação popular em Viçosa? Há algum fator que possa sinalizar sinais de uma “efetiva” participação?

Anexo 02

Questões da entrevista realizada com o pesquisador da universidade responsável pela assessoria prestada ao IPLAM – Instituto de Planejamento Municipal de Viçosa.

- 1) Qual foi o papel desempenhado pelos professores do DAU/UFV no que concerne a elaboração de Plano Diretor de Viçosa em 2000, considerando o contexto histórico local?
- 2) Como se estruturou as ações desta assessoria? Houve a elaboração de uma metodologia própria?
- 3) No contexto atual, com a revisão do Plano Diretor de Viçosa, qual o papel desenvolvido pelos professores do DAU/UFV através da assessoria prestada à prefeitura de Viçosa/IPLAM no que concerne ao planejamento urbano do município?
- 4) Como se estruturou as ações desenvolvidas? Houve a elaboração de uma metodologia própria?
- 5) Qual a concepção de participação defendida pelos professores do DAU/UFV que participaram da assessoria prestada ao IPLAM?
- 6) Como vocês definem o quadro de participação social que ocorreu nas assembléias comunitárias?
- 7) Como vocês analisam as condições do quadro de Viçosa, no que se refere às ações de Planejamento Urbano, após Constituição de 1988, considerando a aspecto da descentralização de competências?
- 8) Quais os limites técnicos/burocráticos/sócio-políticos que representam entraves para a formulação e aplicação de lei e planos que objetivem a participação popular?
- 9) Como vocês analisam o processo de revisão do Plano Diretor em Viçosa ?
- 10) Houve prevalectimento de visões sobre a prática de Planejamento Urbano?

Anexo 03

Questões da entrevistada realizada com o presidente da UMAM – União Municipal das Associações dos Moradores de Bairros e Distritos de Viçosa

- 01) Histórico da UMAM (Motivo de criação, idealizadores, causas defendidas).
- 02) Como se estruturou e se caracteriza a ação empreendida pela associação?
- 03) Como é a participação dos membros?
- 04) Como se estrutura a relação da UMAM com as demais associações de bairros?
- 05) Há o desenvolvimento de ações visando aglutinar mais participantes nas associações?
- 06) É a UMAM que coordena as eleições dos líderes de bairros? A UMAM procura analisar a representatividade dos líderes de bairros?
- 07) Como se deu o contato para a participação das associações de bairros e da UMAM na discussão da Revisão do Plano Diretor Participativo?
- 08) Como você analisa o quadro de participação? Você teve conhecimento deste quadro?
- 09) Como você analisa o desencadeamento do processo de revisão do Plano Diretor e a participação social? Teria indicações de algo que poderia ser mudado?
- 10) Vocês consideram importante a participação social na gestão urbana?
- 11) Vocês consideram que o processo empreendido em Viçosa (discussão do PDP) possa repercutir na melhoria da qualidade de vida para a população em geral, principalmente para a classe mais pobre?

Plano Diretor de Viçosa - Revisão 2006

Nome: _____

Endereço: _____

Endereço de trabalho : _____

Telefones: _____

Sua opinião

Deixe aqui sua opinião sobre VIÇOSA. Ela vai ser importantíssima para ajudar a fazermos um município melhor.

PONTOS FORTES / POSITIVOS

1. _____
2. _____
3. _____

PONTOS FRACOS / NEGATIVOS

1. _____
2. _____
3. _____

SUGESTÕES

1. _____
2. _____
3. _____

Para mais sugestões, utilize o verso e se necessário, anexe quantas folhas desejar. Este documento deverá ser entregue ao final da reunião à equipe técnica do Plano Diretor, na prefeitura ou nas urnas localizadas pela cidade.

COMPAREÇA ÀS REUNIÕES DO SEU BAIRRO. PARTICIPE !

(Fig.04 – Modelo do Caderno Temático com as questões que eram discutidas e que foi distribuído durante as audiências públicas para a população)

