

REALIDADES E DISTORÇÕES DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA - UM ESTUDO DE CASO

Gustavo Rodrigo Milaré Montoia

Prof. Msc em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade do Vale do Paraíba
milaremontoa@hotmail.com

Sandra Maria Fonseca da Costa

Profª Drª em Informação Espacial pela Universidade de São Paulo
sandra@univap.br

RESUMO

A participação popular na discussão do Plano Diretor Municipal é expressa no Estatuto da Cidade. E, até o ano de 2006, o Ministério das Cidades procurou alcançar todos os municípios brasileiros na elaboração dos Planos Diretores de acordo com o tamanho populacional ou interesse turístico. Este foi o caso do Município de Ponta de Pedras, localizado no estado do Pará. Esse município elaborou seu plano diretor caracterizado como participativo, proposta essa que atendeu as normas do Estatuto da Cidade, mas que não correspondeu à realidade. Nesse sentido, esse artigo se propõe a avaliar o processo de elaboração do Plano Diretor e sua implementação, além de investigar o conhecimento da população sobre o Documento, sua prática auto-aplicável e para contribuir com a discussão sobre a elaboração de um Documento pensado para a realidade das metrópoles brasileiras dentro de uma região tão plural como a Amazônia.

Palavras-chave: Amazônia; Plano Diretor; Participação Popular.

REALITIES AND DISTORTION OF PARTICIPATORY MASTER PLAN IN THE SMALL MUNICIPALITIES OF THE AMAZON REGION - A CASE STUDY

ABSTRACT

Popular participation has become a standard practice in Brazil by the year 2006, in which the Ministry of the Cities has tried to achieve all municipalities all over the Country. This was the case of the municipality of Ponta de Pedras, located in the state of Pará. The Municipality elaborated its master plan characterized as participative, a proposal which attended the rules of the Estatuto da Cidade but that did not correspond to the reality in terms of popular involvement in this process. Considering this, this paper evaluates the Master Plan of Ponta de Pedras, the process of elaboration and post-implementation, and investigates people's knowledge about the document, its practice self-administered, and contributes with the discussion about Master Plans in Brazil, which has metropolitan areas logic and has to be implemented in different regional realities as plural as the Brazilian Amazon.

Keywords: Amazon; Plan Master; Popular Participation.

Recebido em 24/04/2014
Aprovado para publicação em 10/11/2014

INTRODUÇÃO

Depois da sanção do Estatuto da Cidade, em 2001, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou que tivessem interesse no desenvolvimento do turismo deveriam elaborar seus planos diretores participativos até o ano de 2006. Este foi o caso do Município de Ponta de Pedras, localizado no estado do Pará, o qual elaborou e teve seu plano diretor caracterizado como participativo aprovado pela Lei Municipal Nº 463/2006.

Isso ocorreu depois desse processo ser um destaque e uma conquista na política urbana do país, desde a Constituição de 1988, e a elevação internacional do caso de Porto Alegre como modelo de política participativa, como também da gestão municipal de Belém– PA (1997–2001). Em ambas as experiências, houve um programa de planejamento que se traduziu em ações e metas, tendo a participação popular como aspecto central, e seus instrumentos estabelecidos: orçamento participativo, congresso da cidade, audiências, conferências, entre outros, abrindo a participação a todos os segmentos sociais (COLLADO; CORBANI, 2006, p. 24-26).

A participação popular mais conhecida no Brasil é o orçamento participativo, o qual, segundo Souza (2008, p. 344), “consiste em uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade de a população [...] participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos”, e foi uma maneira de aproximar o poder político descentralizado da população e suas necessidades mais imediatas relativas ao espaço urbano. A população encontrou nas cidades a proximidade com as questões políticas e com a democracia representativa, até mesmo devido a falta de proximidade com seus representantes políticos em outras esferas, ou sejam a falta de identificação da população com representantes políticos dos governos estaduais ou federais.

Entretanto, as realidades sócio-espaciais e a participação popular são diferentes nas várias regiões brasileiras. Pensado no modelo metropolitano e formatado para todos os municípios brasileiros, o modelo então estabelecido pelo Ministério das Cidades não levou em consideração a manifestação local e sua reação diante das políticas públicas, quanto mais as pluralidades amazônicas.

Diante desta afirmação, este artigo se propôs a avaliar a realidade municipal da cidade de Ponta de Pedras – PA, após a elaboração do Plano Diretor e observar os critérios de participação popular, registro em documentos oficiais como as Atas das reuniões regionais, o Plano Diretor; e as posições do Poder Público e da população após a sua elaboração e execução e investigar o conhecimento da população sobre o Documento, as necessidades na teoria e na prática, esta última apresentada pela população e a comparação com o Plano Diretor elaborado que já deveria estar em execução.

Esta pesquisa corresponde ao projeto sobre as pequenas cidades do estuário do Rio Amazonas do Laboratório de Estudos das Cidades, do Curso de Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba, com financiamento da CNPq e da FAPESP que ocorre desde 2007 até o ano vigente. Um dos resultados desse projeto foi a dissertação de mestrado intitulada “Planejamento Participativo em Pequenas Cidades da Amazônia: Um Estudo de Caso no Município de Ponta de Pedras – PA” (MONTAIA, 2010), parte deste artigo.

O artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre o nível de participação da população na elaboração do Plano Diretor em Ponta de Pedras – PA, com base em uma pesquisa quantitativa e qualitativa ocorrida no ano de 2009. Foi aplicado um formulário com 200 famílias da área urbana (mais de 30% na época), entrevistas com moradores e representantes políticos da localidade, pesquisa com documentos e atas fornecidas pela prefeitura local.

As Cidades da Amazônia no contexto ribeirinho

No período de 1970 a 1980, a Região Amazônica apresentou taxas de ocupação mais intensa que do Brasil, fenômeno este intrinsecamente ligado à intensificação do processo de urbanização (BECKER, 1997). Entre 1991 e 2000, na Região Amazônica, houve um aumento no número de cidades, predominando aquelas com menos de vinte mil habitantes (OLIVEIRA, 2006). Das 760 cidades classificadas como sedes dos municípios localizados na Amazônia legal, 27% da população urbana da Amazônia vivia em 639 cidades (que representavam 84% do total de cidades sedes de municípios), as quais possuíam menos de 20 mil habitantes

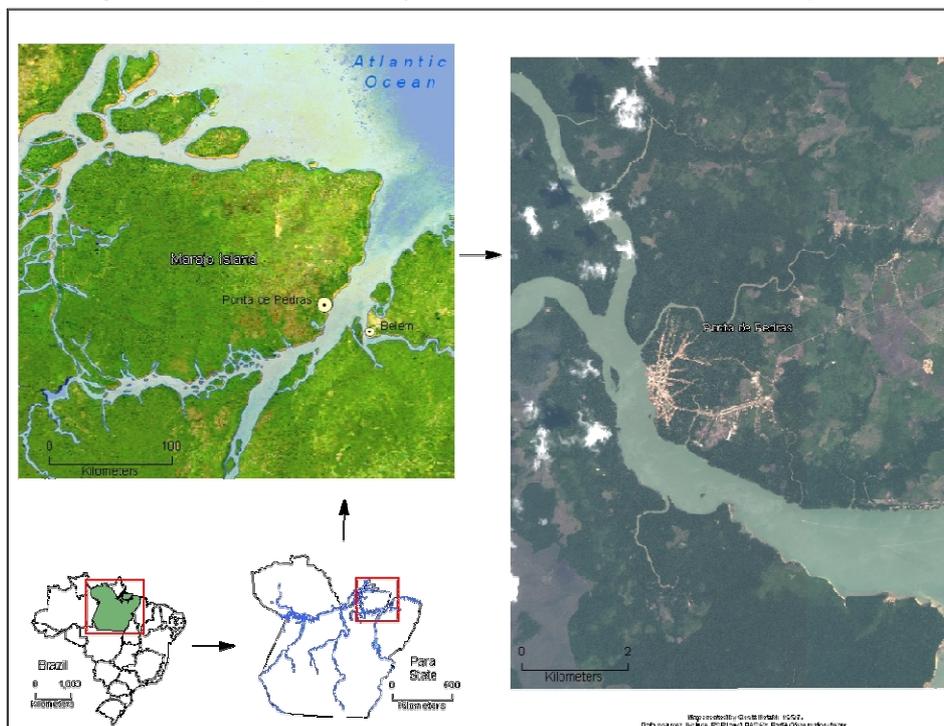
(COSTA; BRONDÍZIO; MONTOIA, 2009). Não considerando as nove capitais, que concentram uma grande parcela da população urbana da região Amazônica (37% da população urbana), a porcentagem de pessoas vivendo em cidades com menos de 20 mil habitantes na Amazônia aumentou 42%, de acordo com o Censo de 2000.

Este artigo, desta maneira, estudou as cidades tradicionais, ou cidades ribeirinhas, que têm seus traçados de ruas ligados ao rio, pois vão de encontro ou terminam nele, como também toda a dinâmica da cidade está ligada ao movimento das marés, ao tempo da natureza. Seu padrão de ocupação foi rio/várzea/floresta. Elas têm ligações identitárias com o lugar demonstrado em seu modo de vida, como a interação de seus habitantes com os cursos fluviais em vários sentidos: uso doméstico; fonte de recurso material; uso para o lazer; e representação simbólica. (TRINDADE JÚNIOR; SILVA; AMARAL, 2008, p. 39-40). Nestas cidades o desenvolvimento e as atividades econômicas seguem um fim quase auto-suficiente, e que não vingou projetos de ordem federal, seja pela ineficácia dos representantes municipais, seja até mesmo pela dinâmica que se desenvolveu sem esperar recursos do poder público. Não se trata, portanto, da Amazônia de grandes projetos federais como ocorreu na Amazônia Oriental e foi tratado por Bertha Becker, mas sim, das cidades pequenas, dependentes de recursos do governo federal devido a ineficácia de gerar empregos e desenvolver a economia, mas, que até o momento, não sofreram projetos de porte nacional.

ÁREA DE ESTUDO: A CIDADE DE PONTA DE PEDRAS

Ponta de Pedras é um município localizado na Ilha de Marajó (figura 1), que foi habitada pelos índios, há milênios e pelos portugueses, desde o século XVII. Elevado à categoria de Vila, em 1737, com o nome de Vila de Mangabeira, e emancipado, como município, em 1877, encontra-se a, aproximadamente, sessenta quilômetros da capital, Belém. Possui uma população de aproximadamente 26 mil habitantes, sendo 48% residentes na área urbana (IBGE, 2010). A área urbana cresceu, entre 1960 e 2008, 248%, como reflexo do crescimento populacional verificado ao longo desse período. Crescimento urbano, interesses turísticos e estímulo do Governo Federal, fizeram com que o Poder Público Municipal se interessasse por elaborar um Plano Diretor, denominado Participativo, ao longo do ano de 2006, aprovado pela Câmara e sancionado como a Lei Nº 463/2006.

Mapa 1. Localização do Município de Ponta de Pedras – Ilhade Marajó – PA.



Fonte: Montoia, 2010. Autora: COSTA, 2010

O Documento tem 93 artigos decorrentes de ações físico-territoriais, políticas urbanas, ambientais, sociais, caracterização do uso e ocupação do solo (Macrozoneamento) e os instrumentos de planejamento urbano. Do artigo nº 79 até o artigo nº 87 estão explanadas as ações do planejamento urbano e os instrumentos de gestão democrática.

No Capítulo IV, que dispõe sobre os instrumentos de gestão democrática, em seu artigo 79, se afirma que a gestão democrática do território municipal dar-se-á mediante os debates, audiências e consultas públicas, além de conferências e conselhos por ações formalizadas por meio de um Conselho Municipal da Cidade – COMCID, no qual a sociedade organizada poderia atuar. Este Plano Diretor, elaborado em 2006, foi avaliado e é apresentado neste artigo, considerando as seguintes proposições:

- Como ocorreu o processo de elaboração?
- Como a população foi alcançada?
- As ações estabelecidas no Plano Diretor condiziam com a situação atual da cidade?
- Qual foi a posição do Poder Público?
- Como a população se comporta diante das necessidades cidadinas?

A estas questões, portanto, se apresentam os resultados a seguir.

Participação Popular em Ponta de Pedras: Atores Quase Invisíveis

Ser “cidadão de um país”, sobretudo quando o território é extenso e a sociedade muito desigual, pode constituir, apenas, uma perspectiva de cidadania integral, a ser alcançada nas escalas subnacionais, a começar pelo nível local. Esse é o caso brasileiro, em que a realização da cidadania reclama, nas condições atuais, uma revalorização dos lugares e uma adequação ao seu estatuto político (SANTOS, 2006, p. 113).

O discurso da globalização ilude quando nos torna condicionados a pensar fora do nosso lugar de vivência, e nos afasta do que está próximo. E se não há um cidadão global, pois é uma promessa distante (SANTOS, 2006, p. 113), a revalorização do indivíduo torna-se o discurso esperado, pois são ações locais que completam o que é global. A participação popular, na elaboração dos Planos Diretores Municipais, tem importância quando se deseja um instrumento, um “estatuto” que reclama a cidadania e a participação política – no local.

Considerando estes aspectos, no formulário aplicado aos moradores da cidade de Ponta de Pedras perguntou se os moradores ouviram falar em Plano Diretor Participativo, sendo que 32% dos entrevistados responderam que sim e 68% responderam que não ouviram falar. Não houve, por parte da maioria da população, conhecimento do Documento. Entretanto, se foi um Plano aprovado com caráter popular, esta deveria ter sido uma ação antes de sua redação final. Na área urbana, apenas 32% da população afirmou que houve alguma informação sobre o Plano. Isso significa que ouviu falar, não que participou de alguma audiência ou que, em algum momento, opinou sobre algo.

Dos entrevistados que disseram sim, procurou-se verificar o perfil dessa população que ouviu falar (Tabela 1): a maioria foi funcionário público (37,5%), sendo que eles foram convocados a participar das reuniões. Mesmo assim, alguns apenas ouviram falar do Plano, mas nem participaram efetivamente, ouviram em seu local de trabalho, mas nem se inteiraram do assunto.

Tabela 1. Profissão dos entrevistados que responderam Sim

| PROFISSÃO | % |
|---------------------|----------|
| Funcionário público | 37,5% |
| Comércio | 29,7% |
| Outros | 29,7% |
| Desempregado | 3,1% |

Fonte: Montoia, 2010

O Plano Diretor ainda estabeleceu um órgão de participação popular, o COMCID – Conselho Municipal da Cidade, um conselho de política pública, em seu Art. 83, 85 e 86, com as funções

de fiscalizar as leis urbanas; indicar as prioridades das ações que foram estabelecidas no Plano Diretor; propor alterações; opinar sobre casos omissos; encaminhar propostas ao orçamento participativo. O COMCID seria composto por membros da sociedade civil organizada, por Conselhos já existentes na cidade (como Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Saúde, entre outros) e membros do Poder Público, dos órgãos Executivo e Legislativo, todos nomeados pelo prefeito.

Aos entrevistados que responderam conhecer o Plano Diretor, perguntou-se a respeito do COMCID e a mesma pergunta foi dirigida a todos os entrevistados (tabelas 2 e 3). O que se percebe é a inexistência deste órgão e a ausência sobre o conhecimento do COMCID para aqueles que afirmaram ter conhecido o Plano Diretor.

Tabela 2. Para os que disseram “Sim” – Você tem conhecimento de que se trata o COMCID – Conselho Municipal da Cidade?

| RESPOSTAS | % |
|---|--------|
| Sim, tenho conhecimento do que se trata | 9,40% |
| Sim, ouvi apenas falar | 23,46% |
| Não, não tenho conhecimento do que se trata | 67,18% |

Fonte: Montoia, 2010

Tabela 3. Para todos os entrevistados – Você tem conhecimento de que se trata o COMCID – Conselho Municipal da Cidade?

| ENTREVISTADOS | % |
|---|------|
| Sim, tenho conhecimento do que se trata | 3,5% |
| Sim, ouvi apenas falar | 12% |
| Não, não tenho conhecimento do que se trata | 84% |
| Não respondeu | 0,5% |

Fonte: Montoia, 2010

Nas duas questões, a respeito do COMCID, a maior parte dos entrevistados respondeu que “não tem conhecimento do que se trata”. Quando se observa que, na elaboração do Plano Diretor, a gestão municipal alcançou 32% dos entrevistados, como esses “participantes” não obtiveram conhecimento dos artigos do produto final? Em 2006, foi aprovado o Plano, e, desde então, como foi a atuação do COMCID?

Quando um município estiver em fase de elaboração do Plano, este deveria ser divulgado para que toda a população conhecesse a elaboração, e este anúncio deveria chegar por meio das instituições e organizações da cidade, como igrejas, sociedades de amigos do bairro, escolas, entre outros. Na tabela 4 pode-se observar como os entrevistados, que responderam *ouvir falar* do Plano Diretor, tiveram conhecimento sobre a elaboração do Plano.

Tabela 4. Onde ouviu falar sobre o Plano Diretor?

| MEIO DE INFORMAÇÃO | % | MEIO DE INFORMAÇÃO | % |
|--------------------------|--------|--------------------|-------|
| Outro lugar | 42,19% | TV | 3,13% |
| Rádio | 26,56% | Não sabe responder | 3,13% |
| Reunião com a prefeitura | 9,38% | Câmara Municipal | 1,56% |
| Escola | 6,25% | Igreja | 1,56% |
| Centro comunitário | 4,69% | Não respondeu | 1,56% |

Fonte: Montoia, 2010.

A aparência escondeu a essência. Nas alternativas apresentadas na tabela 4, a Rádio apareceu como um elemento importante na divulgação do Plano Diretor, pois 26,56% dos entrevistados afirmaram ter tido conhecimento sobre o Plano Diretor por esta divulgação. Entretanto, a maioria dos entrevistados, ou seja, 42,19% ouviram informalmente, seja no trabalho, na rua, ou em conversar, quando este assunto foi comentando. Isso atesta que, apesar de 32% saber do Plano Diretor, poucos, ou um número irrisório, acompanharam de fato o processo. E, aos 32% dos entrevistados que afirmaram conhecer o Plano, perguntou-se sobre a participação em alguma reunião ou audiência pública que ocorreu sobre o Plano Diretor Participativo (tabela 5).

Tabela 5. Você participou de alguma reunião ou audiência pública sobre o Plano Diretor Participativo?

| PARTICIPAÇÃO | % |
|---------------------|----------|
| Sim | 20,3% |
| Não | 78,1% |
| Nunca aconteceu | 1,6% |

Fonte: Montoia, 2010

Apenas 20,3% dos entrevistados afirmaram ter participado de alguma reunião realizada pela gestão municipal. Não se pode esquecer que apesar de 32% de participação, apenas 20,3% participaram de alguma espécie de atividade denominada pública, envolvendo o planejamento participativo na elaboração do Plano Diretor, representando apenas 6,3% do total dos entrevistados. Considerando todo o processo, os resultados foram piores, pois esta margem de 20,3% que afirmaram a participação em alguma reunião ou audiência pública sobre o Plano Diretor, estiveram apenas em parte deste processo decisório (tabela 6).

Tabela 6. Se participou, foi em que momento?

| PARTICIPAÇÕES | % |
|-------------------------------|----------|
| Na audiência pública apenas | 30,7% |
| Nas reuniões regionais apenas | 30,7% |
| Em ambos ajuntamentos | 38,5% |

Fonte: Montoia, 2010

O município possuía, em 2007, 2483 domicílios urbanos. Esta pesquisa atingiu em 2010, 8% dos domicílios urbanos. Um processo democrático na elaboração do Plano Diretor deveria ser muito mais eficiente numa cidade pequena, principalmente na área urbana, pois há proximidade espacial, todavia o modelo implementado pelo Ministério das Cidades levou em consideração a realidade pluralizada da Amazônia? Situação essa que será discutido adiante, após a observação de outros resultados.

Abrindo as Páginas do Livro: Como Ocorreu a Participação Popular? Qual o envolvimento da população?

As burocracias – estilo brasileiro – nos tratam como se fôssemos objetos... (SANTOS, 2000, p. 19).

Como o processo de elaboração do Plano Diretor de Ponta de Pedras ocorreu? A primeira parte, apresentada nesse artigo, demonstrou que foi irrisória a participação popular. Entretanto, esta pesquisa procurou conhecer o processo de elaboração do Plano. Para este fim, pessoas vinculadas do Poder Público e que estiveram envolvidas, como representantes do Poder Público junto ao Ministério das Cidades, que receberam treinamentos, entre outros aspectos, foram entrevistadas: secretários municipais de governo, funcionários públicos, o prefeito vigente no momento da pesquisa e foram analisadas as Atas das Audiências Públicas.

De acordo com o Poder Público Municipal, foram realizadas audiências públicas em todos os bairros urbanos e comunidades rurais do município de Ponta de Pedras. Cada audiência foi registrada em Ata. Para essa análise, foram utilizadas as Atas das audiências públicas realizadas na cidade, pois este foi o foco da pesquisa, a participação do morador da cidade.

As Atas registraram a leitura da cidade, atendendo à formalidade do processo. Descreveu a apresentação do Núcleo Gestor e a sua composição. Logo em seguida, descreveu a apresentação formal do que é o Plano Diretor Participativo às pessoas presentes na audiência, e a apresentação do mapa urbano, sendo que para cada bairro ou localidade, aonde ocorreu a audiência, os componentes do Núcleo Gestor apresentaram à população o que é o bairro e suas necessidades. Os presentes, por sua vez, fizeram algumas correções. De uma maneira geral, as correções foram somente uma rua ou travessa que não foi mostrada no mapa ou um equipamento urbano, como telefone público não mapeado. De acordo com a Ata (Quadro 1), percebeu-se que as necessidades expressas pela população sempre estiveram ligadas à

ausência de energia elétrica ou abastecimento de água em alguma localidade, e/ou, por exemplo, que tenha atendido parcialmente a área. Não existiu, na área urbana, expressa na Ata, outra necessidade ou realidade expressa da localidade.

Por ter se apresentado como uma audiência já programa sobre o que se devia falar e escrever, o que ficou registrado foram necessidades genéricas. Ou seja, a participação popular nesta elaboração foi condicionada para o cumprimento e a elaboração formal de um documento e não, necessariamente, para ouvir as demandas e angústias da população dos bairros. Villaça (2005) realizou uma crítica sobre a participação popular nas audiências, quando afirmou que as classes dominantes sempre participam e a maioria dominada não participa, e quando o faz, são com representantes de grupos da sociedade civil. Em Ponta de Pedras não se apresentou grupos organizados participando das audiências, somente alguns moradores das ruas e funcionárias públicas. A participação popular expressa esse caráter democrático, de igualdade e de justiça nestas audiências, contudo, as reais necessidades não fazem parte do debate e o interesse do poder público foi apenas cumprir uma formalidade.

Quadro 1. Síntese das Atas da Área Urbana

| Atas/Local | Nº dos presentes | Postura do Poder Público | Colocações da população |
|----------------------------|------------------|--|---|
| Bairro do Carnapijó | 38 | Apresentou os objetivos do PDM que traria melhorias para o bairro e que foi a chance da população de opinar. As melhorias foram analisadas, discutidas e avaliadas para virar Lei. Não se trata de política partidária. Apresentaram o mapa do bairro para a população fazer as correções necessárias. | Disseram que o mapa urbano não estava dentro da realidade e apresentaram as necessidades: a estação não está completa, apesar de ter tubulação não chega até o final da rua Antero Lobato; o esgoto não tem tratamento; a tubulação da água é fraca e foi retirada a tubulação da área de igarapés devido aos barcos que navegam na área; na rua Siqueira Mendes a energia elétrica não vai até o final da rua e não existe água tratada e toda a sua extensão. E, próxima à delegação existe uma lixeira que não consta no mapa apresentado pelo Núcleo Gestor. |
| Bairro da Estrada | 22 | Apresentou os objetivos do PDM para a melhoria da população, decididas pelos próprios moradores. Mostrou o mapa da localidade para os presentes alterar conforme necessário. | Uma senhora observou que lamentava a pouca participação da população. E alterações como: ramificações das pontes e alamedas que não constam no mapa; um vereador presente fez a colocação de que a Vila Sorriso não tem energia elétrica e a Rodovia Mangabeira. |
| Bairro do Mutirão | 29 | Apresentou o Núcleo Gestor, explanou sobre a importância da construção coletiva do Plano Diretor do Município. Apresentou o mapa urbano do bairro. | Uma moradora questionou sobre o sistema de abastecimento de água e energia elétrica, que não vai até o final da rua do Mutirão. Numa 2ª travessa do Mutirão há água e energia elétrica, mas não estavam constando no mapa. Algumas travessas não estavam constando no mapa e a energia elétrica e água encanada não chega até o final de cada uma delas. Na Alameda das Pedras constava iluminação pública, energia e água encanada, mas a rede de esgoto está a céu aberto. Na rua Joaquim Noronha havia abastecimento de água feito pelos próprios moradores. Citava ainda outras ruas que apresentava os mesmos casos como ausência de energia elétrica e abastecimento de água. |
| Bairro do Campinho | 35 | Apresentou a importância do PDM e a construção coletiva, e o mapa urbano do bairro. | Ausência de energia elétrica no final de algumas ruas, e abastecimento de água do sistema da prefeitura na rua Belém é "inadequada para o uso humano". De uma maneira geral, nas ruas a energia elétrica e o |

| | | | |
|----------------------|----|---|---|
| | | | abastecimento de água não chegavam até todos, principalmente na área de Igarapés. |
| Bairro Centro | 24 | Fez uma colocação de que o Plano Diretor viraria Lei e que era importante a participação da população em sua construção, por isso, os presentes deveriam ser multiplicadores do Plano Diretor, pois este deveria acontecer segundo a vontade da população. Mostrou o mapa do Centro para os moradores fazerem as correções. Declarou que é responsabilidade de todos a buscar por soluções para cidade. | Um morador lamentou a ausência dos moradores da Travessa Cupertino Vilar pra questionar onde não consta água e energia. Outro morador também lamentou a ausência da população e colocou que necessitava de lombada e segurança no cruzamento da rua Bernardino dos Santos com a Princesa Izabel, além do esgoto transbordar quando chove. |

As reuniões aconteceram em um curto intervalo de tempo. A impressão que obtive foi que as reuniões já aconteciam com situações decididas, bastando apenas os participantes assinarem. Foram cinco reuniões na área urbana. O número de assinantes nas Atas não possibilitou perceber a real dimensão populacional dos bairros, e percebeu-se que a maioria dos entrevistados por esta pesquisa respondeu desconhecer o Plano Diretor Participativo (68%). Todavia, existiram outros aspectos que reforçam a irrisória participação popular, ou seja, o cumprimento apenas jurídico do Plano Diretor Participativo, ignorando a importância da democracia no processo de elaboração.

O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: AÇÕES COMO CUMPRIMENTO FORMAL

Segundo o Ministério das Cidades, em sua publicação Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos (2004, p. 50-51), o Plano Diretor não pode ser “um planejamento fictício”, e, quanto maior a participação do Legislativo neste processo, maior é a probabilidade de que o Projeto discutido com a população torne-se Lei sem ser descaracterizado. O produto final do Plano Diretor deveria ser um Documento de execução, de compromisso social, pontuado, esclarecido.

Nesse aspecto, avaliando-se os artigos do Plano Diretor, observou-se que existem poucas ações claras, programadas, e efetivamente realizadas. Consta, nas Atas, que a população fez observações sobre as necessidades de energia elétrica e abastecimento de água. Deste modo, o Plano deveria colocar a execução dessas obras de maneira mais explícita, precisa e pontual. A partir do momento que o Plano caracterizasse assim, caberia ao Poder Público mostrar efetivamente o que foi e é capaz de fazer, o que estava e está ao alcance do orçamento. Ou seja, tornar mais transparente o processo de implementação do Plano, com comprometimento real, e não apenas usá-lo como propaganda eleitoral ou um cumprimento jurídico para não incorrer em improbidade administrativa.

Entretanto, foram encontrados três formatos de artigos do Plano Diretor de Ponta de Pedras que o descaracterizam: artigos com prazo estabelecidos; artigos sugestivos, mas que demandam execuções mesmo sem prazo estabelecido; e artigos apenas aparentemente específicos.

Os artigos que estabeleciam prazos para a implementação de obras (Quadro 2), em sua maioria, postergaram os prazos para gestão seguinte, e não para a gestão em que o Documento foi elaborado (da prefeita Consuelo Castro), pois foi aprovado em dezembro de 2006. Os prazos para as execuções das obras foram fixados até o ano de 2009, e a gestão do prefeito Pedro Paulo Buhlousa (PDT), iniciou-se em 2008 até 2012, ou seja, coube para esta administração a responsabilidade imediata do cumprimento do Plano Diretor de Ponta de Pedras. Não foi encontrado, no levantamento realizado para esta pesquisa em 2010, o cumprimento destes artigos, como, por exemplo, o funcionamento do COMCID (Conselho Municipal da Cidade) que deveria ter entrado em vigor após sessenta dias após a promulgação do Plano Diretor e não existiu na prática.

Outros artigos, apesar de não terem data, e dar a idéia de serem sugestivos, tratam de ações a serem cumpridas (Quadro 3). O Plano, contudo, não apresentou ações a curto, médio e longo prazos.

Quadro 2. Artigos do Plano Diretor com prazos estabelecidos.

| Artigo | Prazo | O que diz: |
|------------------------|------------------------------------|---|
| Art. 15, parágrafo V | 3 anos | Elaborar, no prazo de 3 (três) anos, a contar da publicação desta lei complementar, o Plano Diretor de Resíduos Sólidos de Ponta de Pedras, instrumento responsável pelo planejamento integrado do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos; |
| Art. 16, parágrafo II | 3 anos | Realizar levantamentos técnicos na Zona Urbana onde não foram efetivadas para viabilizar a construção de rede de águas pluviais no prazo de 3 (três) anos, contados a partir da publicação desta lei complementar. |
| Art. 22, parágrafo III | 3 anos | Criar políticas de tombamento do patrimônio ambiental do Município, que é uma área de proteção ambiental - APA, de acordo a Lei Estadual de Macrozoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará e possui áreas naturais como Campos, Praias, Manguezais, Sítios arqueológicos (tesos indígenas) e Igarapés que estão sendo degradados, no prazo de 3 (três) anos, contados a partir da publicação desta lei complementar; |
| Art. 92 | 60 dias após a publicação do Plano | Fica criada a comissão de mobilização para a eleição dos membros do COMCID, composta pelos delegados presentes a conferência da cidade, a qual deverá, em articulação com o Poder Público, realizar a eleição do referido conselho no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da publicação desta lei. |

Fonte: Montoia, 2010.

Quadro 3. Artigos sugestivos, mas que demandam execuções mesmo sem prazo estabelecido.

| Artigos | Setor | O que diz: |
|------------------------|---|---|
| Art. 14, parágrafo III | Saneamento Básico | Estimular programas de cooperação técnico-financeira com o setor público e/ou privado, e/ou organizações não governamentais (ONG's) para a realização de estudos técnicos viabilizando a construção do sistema de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, bem como das redes e águas pluviais de forma a atender as necessidades presentes, à saúde ambiental, a sustentabilidade ambiental das bacias hidrográficas e as formas de uso e ocupação do solo indicadas nessa lei. |
| Art. 18, parágrafo II | Habitação em áreas de risco | Realizar estudos técnicos para áreas a serem definidas como propícias para o remanejamento de pessoas que estejam fixadas em áreas de risco a saúde, priorizando as Comunidades ou Vilas que se encontram em áreas de risco a saúde; |
| Art. 22, parágrafo II | Matadouro Municipal | Realizar estudos técnicos para área propícia à criação do Matadouro Municipal, bem como adequar sua criação as normas da Agência Nacional de "Vigilância Sanitária - ANVISA. |
| Art. 24, parágrafo II | Transporte escolar | Garantir a ampliação do sistema de transporte escolar para atendimento em todo o Município; |
| Art. 28, parágrafo II | Criação de um centro para Assistência Social | Criar e/ou estimular, quando existente, através do órgão competente, o Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, Conselho municipal de Assistência Social, Programa de atendimento à gestante, à criança, a juventude e ao idoso do Município de Ponta de Pedras |
| Art. 31, parágrafo V | Construção nas orlas das praias Mangabeira e Praia Grande | Estimular programas de cooperação técnico-financeira com os setores público e/ou privado e/ou organizações não governamentais (ONG'S) que possam contribuir para a construção de orla e centros de lazer na Praia da Vila de Mangabeira e na comunidade da Praia Grande |

Fonte: Montoia, 2010.

Alguns artigos que demonstraram, aparentemente, serem específicos (Quadro 4). Entretanto, foi notado que se encaixa à realidade de qualquer município da Amazônia, ou da Ilha de Marajó. Foram citadas comunidades, vilas, trapiches, aeródromo, e apenas um mais específico,

que trata das Vilas de Mangabeira e da Praia Grande. Percebeu-se que, se fossem mudadas as localidades no artigo, não seria possível perceber diferença.

Quadro 4. Artigos aparentemente específicos.

| Artigo | Local citado | O que diz: |
|--------------------------------|---|--|
| Art. 10, parágrafos II; III; V | Vilas, Comunidades, aeródromo, trapiche | II – estimular mecanismos de cooperação técnico-financeiro com setores governamentais e/ou privados, e/ou organizações não governamentais (ONG's) que garantam a acessibilidade da população das Vilas e Comunidades fácil mobilidade entre elas, à Sede do Município, como também aos outros Municípios / III - estruturar via de acesso ao aeródromo municipal para melhor atendimento a população e facilidade na mobilidade de passageiros e enfermos / V - promover a recuperação de terminais hidroviários (trapiches) existentes ou a construção de novos que se adequem às necessidades básicas de uso |
| Art. 12, Parágrafo II | Vila de Mangabeira | Promover as ações necessárias junto aos órgãos competentes para a ampliação de postos dos Correios no Município, priorizando-se o da Vila de Mangabeira. |
| Art. 22, parágrafo III | Praias, Manguezais, tesos indígenas, Igarapés | Criar políticas de tombamento do patrimônio ambiental do Município, que é uma área de proteção ambiental - APA, de acordo a Lei Estadual de Macrozoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará e possui áreas naturais como Campos, Praias, Manguezais, Sítios arqueológicos (tesos indígenas) e Igarapés que estão sendo degradados, no prazo de 3 (três) anos, contados a partir da publicação desta lei complementar |
| Art. 31, parágrafo V | Praia da Vila de Mangabeira e Praia Grande | Estimular programas de cooperação técnico-financeiro com os setores público e/ou privado e/ou organizações não governamentais (ONG'S) que possam contribuir para a construção de orla e centros de lazer na Praia da Vila de Mangabeira e na comunidade da Praia Grande |

Fonte: Montoia, 2010.

Percebe-se no Plano Diretor a repetição formal de algumas ações como “garantir padrão arquitetônico” nas seguintes instituições: as escolas, da saúde, das redes de equipamentos de assistência social. No Art. 9, que trata das diretrizes da política urbana, no parágrafo VIII, afirma-se que haverá a “regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por populações de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”, sem, contudo, estabelecer alguma iniciativa diretriz.

Formado por verbos no infinitivo, tais como criar condições, apoiar a atividade, estimular a estruturação, otimizar ações, garantir, reservar, orientar, entre outros, ou seja, verbos que dão a idéia de ação ou estado sem vinculá-los ao um tempo, modo ou pessoa específica, compreende-se então, que no Plano Diretor contém artigos genéricos, desvinculados de um diagnóstico preciso da realidade municipal, e da ausência de um orçamento participativo, caracterizando as reais necessidades da população. A sua elaboração e o documento final, aprovado pela Câmara Municipal, em 2006, deixaram muitas questões abertas e a sensação do cumprimento apenas formal de uma obrigatoriedade. O Plano é intitulado participativo, mas demonstrou ser generalista e poderia se alterar o nome do município para outro qualquer que não seria percebido sobre qual localidade se refere.

A VOZ DO PODER PÚBLICO: DESENCONTROS E JUSTIFICATIVAS

Nas entrevistas abertas, realizadas com representantes do Poder Público, recebemos a informação de que as reuniões contavam com a presença de um número de pessoas considerável, com uma média de 30 a 40 participantes por audiência. Entretanto, foi enfatizado que as reuniões que contavam com um maior número de pessoas ocorreram em comunidades distantes da área urbana. Os representantes do Poder Público Local entrevistados pertenciam a gestão do então prefeito Pedro Paulo Boulhosa (2008-2012), embora trabalhassem na gestão anterior: os secretários de administração e meio ambiente que receberam treinamento do Ministério das Cidades na administração anterior; e o ex-Prefeito Pedro Paulo Boulhosa, Vice-prefeito naquele momento. As entrevistas foram sintetizadas no quadro 5.

Quadro 5. Entrevista com representantes do Poder Público Municipal em 2009.

| | Secretário da Administração Ângelo de Castro Pereira | Secretário do Meio Ambiente Ricardo Volgran de Souza Franco | Prefeito Pedro Paulo Boulhosa |
|---|--|---|---|
| Sobre O Plano Diretor Participativo de Ponta de Pedras | O Plano Diretor se tornou genérico. É pró-forma. Muitos acreditam que não vai dar em nada o Plano Diretor. As reuniões foram feitas em várias comunidades, mas com pouca participação. | É uma Plano aberto para daqui há 10 anos ser mais específico. Deixar o Plano aberto (generalista) é uma recomendação da CNM para poder negociar. | O Plano é generalista. Por lei, o Plano não pode ser modificado em 10 anos. |
| Sobre a preparação das equipes do Núcleo Gestor | Associações trouxeram pessoas para capacitar (de Brasília) e foi elaborado por servidores da prefeitura (...). | Houve um ano de preparação e execução. Primeiro treinaram a equipe em Belém. Muitos acharam que era uma questão política e quando perceberam começaram a se afastar. A redação do Plano teve apoio do AMAM (Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó), que fizeram a redação com a participação da equipe técnica | O Plano Diretor Participativo foi feito por meio de uma associação – CNM. Técnicos em Belém deram cursos (para 5 pessoas). Houve a participação de mais ou menos 80 municípios. |
| Sobre o grau de participação popular | As reuniões em média davam 30 e 40 pessoas. As reuniões foram feitas em várias comunidades, mas com pouca participação. | Todas as audiências com exceção de uma ou duas no interior, foi maciça. Na cidade, no centro, não houve interesse (por parte da população). Na periferia todos participaram, mais ou menos em média sessenta, setenta pessoas. | 50 pessoas. Houve divulgação na rádio e convite. Nem sempre havia participação dos vereadores. |
| Sobre a aprovação da redação final do Plano Diretor | O Plano Diretor se tornou genérico. Pró-forma. | Não houve resistência e nem adequação. Aprovaram o projeto integralmente. | Infelizmente havia adequações. As pessoas queriam construção de escolas, mas colocavam investimento em educação (fugiam da proposta porque comprar caneta é um investimento). |

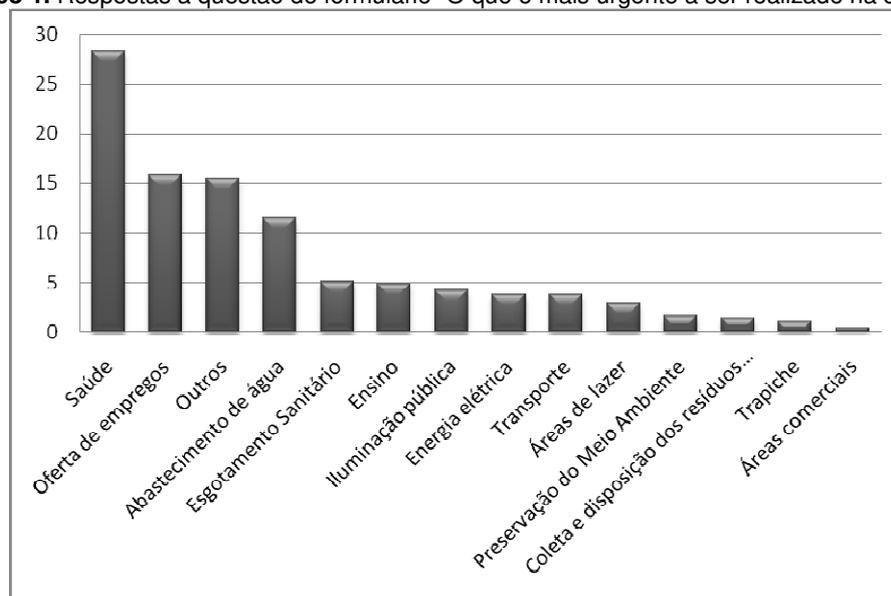
Os gestores afirmaram que houve participação nas reuniões regionais; estas pessoas foram ouvidas e isso foi registrado em Ata. O Secretário de Administração afirmou ter existido a participação popular, mas assumiu que o Plano ficou genérico, pró-forma, ou seja, um documento já pré-formatado, com artigos generalistas para o cumprimento jurídico da Lei. O Secretário do Meio Ambiente, que fez parte do Núcleo Gestor, afirmou que foi orientação da AMAM (Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó) que os artigos ficassem genéricos, pois isso permitiria mais ações. Por exemplo, no lugar de colocar que a Rodovia Mangabeira precisaria ser asfaltada, melhor colocar “implantar, estruturar e promover melhorias urbanísticas nas vias sob jurisdição do Município” (Parágrafo I do Art. 10º). Apesar de aparentar certa razão nesta proposição, espera-se que o Plano Diretor fosse um Documento resultado de ações elencadas de uma maneira que comprometesse o Poder Público a realizá-la, pois diante desse fato, a administração municipal pode fazer um reparo numa avenida e afirmar que cumpriu uma melhoria urbana de acordo com o que rege o Documento.

O ex-prefeito, Pedro Paulo Boulhosa, afirmou que o plano se tornou genérico para ter a aceitação dos vereadores. O ex-prefeito ainda se encarregou de dar um exemplo desse caráter generalista do Plano ao afirmar que, por exemplo, eles colocaram no Plano “investimentos em educação”, embora a população desejasse a construção de escolas, mas, “colocar investimento em educação” permite que a ação de comprar uma caneta já seja um investimento. Cumriu-se o Plano!

OS DESEJOS DA POPULAÇÃO: A REALIDADE QUE NÃO ESTÁ NO PLANO DIRETOR

Os formulários aplicados à população urbana revelaram necessidades desconhecidas juridicamente pela administração municipal, uma vez que não foram registradas no Plano. Nos resultados obtidos com a aplicação do formulário, a população apresentou como serviços urgentes questões mais importantes que os aspectos físicos, como as melhorias de serviços público existentes na cidade (Gráfico 1).

Gráfico 1. Respostas à questão do formulário “O que é mais urgente a ser realizado na cidade?”



Fonte: Montoia, 2010.

A população apontou como prioritário a melhoria do sistema de saúde e de geração de empregos (44% das respostas). De acordo com dados levantados em 2009, na Secretaria de Saúde, a saúde no município estava caótica: havia apenas um médico efetivo; o hospital municipal, estava ainda em obras há mais de dois anos (nas pesquisas realizadas em 2010, 2011 e 2012 continuava a mesma situação), não havia raio-x ou aparelho de ultra-sonografia ou estoques de vacina antitetânica. Em 2009, haviam sido suspensas as licitações de compra de medicamento devido a questões políticas. Alguns anos após o Plano ser elaborado, a política da saúde estabelecida ainda se encontrava com suas necessidades básicas em falta, descumprindo assim Art. 27:

Das Diretrizes para a Saúde: Art. 27 - São diretrizes setoriais para a saúde:

I - ampliar e adequar o Sistema de Abastecimento de água tratada no Município;

II - criar mecanismos para assegurar a cobertura na totalidade do Programa de Agentes Comunitários de Saúde - P AC'S, bem como do Programa Saúde da Família no Município de acordo com as normas vigentes;

III - criar mecanismos para assegurar a existência de Médicos no Município;

IV - criar mecanismos para assegurar a cobertura na totalidade de enfermeiros no Município;

V - criar mecanismos para assegurar a cobertura na totalidade do atendimento na área de urgência e emergência no Município;

VI - otimizar ações de vigilância sanitária, uma vez que quando desenvolvidas na sua plenitude, objetivam o controle, eficácia e eficiência dos serviços e produtos de saúde, contribuindo para a qualidade de vida dos cidadãos;

VII - garantir padrão arquitetônico da rede pública de saúde, com ambientes adequados ao pleno funcionamento das atividades e serviços prestados e o acesso e o trânsito aos portadores de necessidades especiais;

VIII - criar e/ou incentivar a ampliação dos programas educacionais de prevenção referentes à saúde.

Isso é uma compreensão das respostas adquiridas em 2009 quando 39,5% dos entrevistados classificaram o serviço de saúde como “muito ruim”, e 21,5% como ruim, ou seja, 61% dos entrevistados da área urbana enfatizaram a necessidade urgente deste serviço, que, não foi mencionado nas Atas das reuniões regionais.

Quando perguntados sobre a situação da oferta de empregos no município, 74% dos entrevistados classificaram como “muito ruim” (55,5%) e “ruim” (18,5%). Ainda não existe expectativas de empregos para os jovens pois o município não tem capacidade de investimento e não consegue atrair empresas, o comércio não consegue suprir a demanda da população economicamente ativa, aumenta a informalidade, e a única alternativa que a população coloca para si mesma é o setor público (os entrevistados associam, de forma direta, o emprego com funcionalismo público).

No Art. 29, parágrafo II, O Plano Diretor afirmou que, para o desenvolvimento econômico, ações que ampliem a geração de trabalho e renda deveriam ser executadas pelo Poder Público. Contrapondo-se este artigo com a realidade municipal, apesar da grande produção de açaí, não se encontrou na cidade nenhum projeto de beneficiamento local da fruta ou mesmo de aproveitamento dos resíduos da produção de poupa para consumo local, os quais são deixados em montes nas esquinas da cidade. E isso confirma a avaliação negativa que a população faz destes serviços públicos, conforme a tabela 1.

Tabela 1. Avaliação da Saúde e da Oferta de Empregos.

| Saúde % | | Oferta de empregos % | |
|------------------------|-------|------------------------|-------|
| Muito ruim | 39,5% | Muito ruim | 55,5% |
| Razoável | 23,5% | Ruim | 18,5% |
| Ruim | 21,5% | Razoável | 18,5% |
| Bom | 13% | Bom | 5% |
| Muito bom | 1% | Não respondeu | 1% |
| Não respondeu | 1% | Muito bom | 0,5% |
| Nunca usou | 0,5% | Não tinha conhecimento | 0,5% |
| Não tinha conhecimento | -- | Não soube responder | 0,5% |
| Não soube responder | -- | Nunca usou | -- |
| Não tem | -- | Não tem | -- |

Fonte: Montoia, 2010

O item “outros” no gráfico acima agregou uma somatória de respostas pontuadas pela população e que, individualmente, representaria no gráfico menos de 1%. Contudo, também representou necessidades como manutenção das ruas, fiscalização da carne (os açougues não tinham refrigeradores), promoção do turismo, aterrar as ruas que ficam em área de igarapés, aumentar a coleta de lixo, construir creches, criar programas de combate às drogas, aumentar a segurança na cidade, trazer um banco para a cidade, aumentar a segurança pública e cursos profissionalizantes.

O PLANO DIRETOR E O HORIZONTE DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma

formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam. (SANTOS, 2000, p. 81).

O Plano Diretor de Ponta de Pedras apresentou algumas necessidades municipais, mas não expressa em seus artigos a realidade de Ponta de Pedras e nem as prioridades que a população apresentou na aplicação do questionário, além da constatação da ausência de participação da população. Um documento generalista, pró-forma, e que, se mudar o nome do município em sua primeira página, não será estranho a outra realidade. A realidade expressada no Plano Diretor acontece quando existe a participação de fato, quando as pessoas que vivem naquele local apresentam as necessidades que vivenciam, e podem contribuir para as soluções das situações constatadas.

Na análise do Plano Diretor de Ponta de Pedras, encontrou-se como resultado: a falta de participação da população; os artigos que não expressam claramente a realidade; artigos sem prazo claramente estabelecidos e ainda não cumpridos; artigos muito gerais para uma realidade que apresenta necessidades peculiares; ausência por parte do Poder Público de conhecimento real da materialidade do município; e o descompromisso em realmente chamar à participação, uma vez que, nas Atas, estão registrados, basicamente, duas necessidades óbvias (ausência de abastecimento de água e energia elétrica), e que não foram pontuados, no Documento, os locais de sua implementação. Até que ponto se ouviu realmente a população se havia uma intenção do que seria escrito? A resposta já afirmada nesta pesquisa se resume ao cumprimento estabelecido pelo Ministério das Cidades, sem o comprometimento real que o Documento deveria representar.

Isso leva em consideração o descrédito dado aos representantes políticos, que são apenas conseqüências da oligarquia liberal da democracia representativa, e confirma Giddens, o qual afirma:

Na maioria dos países ocidentais, os níveis de confiança nos políticos caíram nos últimos anos. Menos pessoas comparecem para votar do que anteriormente, em particular nos EUA. Um número cada vez maior de pessoas declara não ter interesse em política parlamentar, especialmente entre as gerações mais jovens. Por que os cidadãos de países democráticos estão ficando visivelmente desiludidos com o governo democrático, ao mesmo tempo em que este se espalha por todo o resto do mundo? (GIDDENS, 2006; p. 81).

É visível a crescente discussão em torno dos governos democráticos e a desilusão quanto aos interesses dos representantes políticos em relação aos interesses da população diante de uma aprovação quase que unânime do quadro crescente de nações que se intitulam democráticas. O que se percebe, entretanto, é a existência de Estados democráticos "oco": A democracia perde seu significado quando a maior parte da população não se interessa pelos processos democráticos instalados em seus países, se desilude pelos seus representantes, e não comparecem para votar (GIDDENS, 2006, p.81). Tem crescido o número de organizações não governamentais, movimentos sociais e grupos que surgem em torno da defesa da participação popular, uma vez que essa participação não é atendida pelos representantes do povo, eleitos que integram o cenário dos países classificados como democráticos.

Existe uma separação entre dirigentes e dirigidos, diferenças de interesses e alienação total da maioria da população nos processos decisórios, e a confiança mínima em seus representantes políticos, em países centrais ou periféricos. Todavia, aumentam os interesses da população por questões democráticas de caráter global, como a questão ambiental, direitos humanos, liberdade de expressão, entre outros.

Giddens (1991; 2006) afirma que podem surgir novas formas de envolvimento da população devido à proliferação de organizações locais e até mesmo internacionais. Por sua vez, o autor afirma que organizações acima do âmbito do estado-nação surgem, exigindo uma adequação a

este acontecimento. Para isso, deve-se “democratizar a democracia” (GIDDENS, 2006, p.84,85,87), ou seja, uma democracia que ofereça respostas globais, que atende questões de âmbito locais e globais, e que tenha uma descentralização do poder, acompanhado de uma “democratização das emoções”, quer dizer, que construa uma cultura cívica progressista e tolerante. É uma tendência à poliarquia, ou governo de muitos, na receptividade do governo à preferência dos cidadãos considerados politicamente capazes (GIDDENS, 1991, p.167).

Todavia mesmo existindo o desinteresse por questões políticas dentro do país e o aumento dos interesses por questões políticas de caráter global, é apenas o começo de uma tomada de consciência, pois quando se pensa no espaço total, se percebe que a cidadania está no local (SANTOS, 2006, p.13). O espaço social deixa de ser alienação, quer dizer, o homem começa a compreender o seu entorno ainda que de maneira fragmentada (no sentido de atribuir valor ao seu lugar prioritariamente). Contudo, o espaço vivido começa a ter mais sentido, saindo da escala de sua casa e até mesmo de sua rua, como também da abstração genérica de temas que ultrapassam fronteiras.

É um repensar da democracia. Quando a tomada de consciência acontece, a população começa a intervir mais em seus governos, e o Estado busca um papel de diálogo. Neste sentido, ocorre de fato uma democratização da democracia, pois se soma a democracia representativa, mais a participação popular e uma democracia das emoções, uma vez que valores cívicos são despertados naquele que participa.

Esta democracia representativa tem contribuído para a manutenção das sociedades ocidentais alienadas quanto ao processo de tomada de decisões em seus países. Chamar de democracia ações fechadas que impedem a participação popular é enfraquecer o verdadeiro regime democrático (SOUZA, 2008, p.170,171,175). Da mesma maneira, Marcelo Lopes de Souza afirma que nem a poliarquia é capaz de oferecer uma crítica profunda ao sistema representativo, pois o capitalismo restringe o potencial democrático por ser produtor de desigualdades (SOUZA, 2006, p. 43). Mas as conquistas de participações são passos significativos nesse processo de coesão de interesses e necessidades.

De acordo com Souza (2006, p. 70), a democracia direta é o caminho para uma sociedade autônoma, uma vez que ela se auto-institui, é autogestionária, e todos participam livremente das decisões, pois é abolida a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos. Esse projeto autonomista entende o termo com emprego político-social e uma esfera pública com cidadãos conscientes, responsáveis e participantes. É tomar nas mãos seu próprio destino, uma auto-criação social, diferente de tutela institucional, como acontece na democracia representativa. É uma sociedade que se refaz.

A autonomia, por sua vez, tem duas faces: a individual e a coletiva. A autonomia individual tem a ver com a capacidade do indivíduo de estabelecer fins para a sua própria existência e persegui-los com lucidez, em igualdade de oportunidades com indivíduos da mesma sociedade. A autonomia coletiva refere-se a presença de instituições sociais não heterônomas, mas delegadas, que garantem igualdade efetiva de oportunidades e satisfações de suas necessidades, como também a garantia de participação na regulação da vida coletiva. Não há autonomia individual sem a coletiva: autonomia individual, sem autonomia pública é uma abstração individualista (SOUZA, 2006, p.70,71,77). É possível ter melhoria na qualidade de vida numa sociedade que não seja autônoma, e não se pode negar que parâmetros de qualidade de vida e justiça social podem vir a existir, mas não será uma ação completa. Estes parâmetros devem estar subordinados aos parâmetros subordinadores da autonomia individual e coletiva. Ganhos de qualidade de vida, por exemplo, sem avanço no “dar o direito” à escolha é uma “infantilização dos dirigidos” (SOUZA, 2008, p. 64, 65, 71).

O quadro em que se insere a sociedade brasileira é na democracia representativa. Uma sociedade heterônoma, na qual tem sido visível a diferença de interesses entre eleitores e eleitos. Nossa cidadania está restringida, muitas vezes, aos momentos de eleições. Mas é possível obter ganhos de autonomia, paulatinamente, numa sociedade heterônoma. A participação popular pode ser inserida nesse contexto, pois é uma ação humanizadora do espaço, coletiva, que expressa desejos e anseios sobre o lugar que se vive. Portanto, ela é um elemento que deve ser incorporado ao espaço, uma ação da sociedade civil como instituição social. Uma ação inserida dentro de nossa democracia representativa, pois a população atua

junto ao governo. Dá ao cidadão, representado pela sociedade civil organizada e não organizada, uma voz diante das políticas públicas. Dentro de nosso contexto, a participação tem maior enfoque nas cidades, na gestão participativa, uma conquista antes mesmo de sua normatização, como o caso do orçamento participativo do município de Porto Alegre, em 1989.

O Ministério das Cidades normatizou a participação popular na gestão das cidades com ações estabelecidas, desde sua elaboração até a aprovação, no Legislativo, no Estatuto da Cidade, em 2001. Para que ela ocorra, deve acontecer uma série de ações na composição do Plano Diretor Municipal, denominado de Plano Diretor Participativo.

Este planejamento participativo traz, para a discussão popular, uma negociação de interesses distintos dos segmentos sociais e vincula-se à garantia dos direitos sociais e da possibilidade de redução das desigualdades e/ou do acesso ao espaço público e infraestrutura digna nas diferentes áreas da cidade. Embora esta ação popular tenha como intuito principal uma maior apropriação material do espaço, já é, em si, uma conquista social quando traz diálogo entre os diferentes setores da sociedade.

Apesar da participação popular não romper o papel que o Estado exerce com promotores imobiliários nem com a funcionalidade do espaço urbano, visto como mercadoria, e não interfere na hierarquia dos lugares, ameniza as diferenças de oferta, infraestrutura e serviços, traz uma negociação de interesses distintos dos segmentos sociais, confronto de idéias, o que permite a criação de um ambiente de debate, e curiosidade pelo conhecimento da cidade. De acordo com Souza (2008), isso amplia a capacidade analítica do indivíduo, e confirma o que a Professora Ermínia Maricato (2000, p.180) diz sobre a participação da população: "o processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si". Quando isso acontece, no Plano Diretor estarão expressos as reivindicações e os acordos entre os diferentes segmentos da sociedade e o Estado. Será apenas o reflexo de uma ação democrática.

Apesar de ser uma democracia participativa, ou seja, uma participação maior da população dentro da democracia representativa, não significa um conformismo, mas um grau de autonomia operacional, ainda que seja uma autonomia no sentido fraco, ou seja, a valorização de conquistas em meio a uma navegação de longo curso, como, ainda que paradoxalmente, pode ser considerada a poliarquia (não como um fim, mas um grau). É uma colaboração tanto material quanto pedagógico na organização da sociedade que leva em consideração a identidade heterônoma do Estado, não nega a sua dimensão autoritária, mas que, ainda assim, participa (SOUZA, 2006, p. 82, 85,86).

A participação popular, no contexto expresso neste artigo, tem como atores e co-gestores a população, que dialoga com interesses distintos e com o próprio Estado. O local de discussão, de embates e conflitos, ou seja, sua arena é o espaço urbano, e as estratégias são aquelas elencadas no Plano Diretor Municipal.

Sua importância não deve estar no produto final, mas em seu processo de elaboração, com caráter democrático, garantindo o pleno exercício de cidadania. A gestão democrática da cidade deve ser, por parte do poder público, bem elaborada, para garantir a participação popular de fato, pois é reconhecido que este processo demanda uma mudança cultural para construir uma estruturada mobilização populacional. Para tanto, sua realização não deve apenas limitar-se às audiências públicas, mas à democratização da informação por meio de outras entidades sociais, como igrejas, sociedades de bairros, escolas, entre outras. As regras para a participação devem ser claras para a compreensão geral do município, com uma linguagem acessível (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.18,19).

O espaço urbano continuará sendo um campo de lutas (CORRÊA, 1993, p.9), de interesses distintos, mas também na educação do confronto de idéias, de negociações de interesses distintos, pois, uma vez assessorados, todos os cidadãos são capazes de participar, e o espaço vivido se torna o espaço banal, ou seja, o espaço de todos, sejam empresas, instituições e pessoas (SANTOS, 2006, p. 108).

Não significa que todos tomarão consciência conjuntamente, mas contribui para uma multiplicidade de consciências. Ainda que a alegação seja de que não está na cultura do brasileiro a participação política, de qualquer maneira, é direito de todos serem ouvidos e terem suas necessidades atendidas. Procurar a forma para se chegar ao cidadão, para obter

conhecimento de seus desejos, para seu bairro e sua cidade é dever do Estado democrático. Por fim, é importante a participação em todos os processos, com vereadores, por exemplo, para que tenha a aprovação no Legislativo das reivindicações encaminhadas pela população, e a garantia dessas reivindicações no documento final do Plano Diretor Participativo.

E Ponta de Pedras é uma parte da Amazônia, seja em seu verde, seja na relação rural-urbano, seja na cidade ribeirinha que tem a natureza influenciando os seus ritmos, que é parte destes vários Brasis, que compõem o território soberano e democrático da República Federativa do Brasil, país predominantemente urbano em que os movimentos sociais de reforma urbana, em algumas cidades, conquistaram a participação popular em sua gestão democrática e que se refletiu por todo o território, ainda que isso seja apreendido e executado diferente, considerando seu ritmo, sua cultura, e suas ideologias. É o espaço social produzido pela vida, pelas diferentes vontades, composto por grandes agentes e por grupos excluídos. É o Brasil amazônico estampado em suas cidades pequenas, de multicores e saídas procuradas por uma população que procura para si alternativas, vivendo seu entorno no meio de uma lógica global que quer apenas o seu açaí.

Esperava-se encontrar uma realidade diferente da conhecida política coronelista, e de um poder público comprometido com a população, mas não foi isso encontrado por esta pesquisa diante dos resultados apresentados. O Poder Público ouviu parcialmente a população nas audiências e reuniões regionais, mas não respeitou suas reais necessidades e apresentava-se na reunião apenas anunciando o que já deveria ser feito e escrito. Foi um cumprimento jurídico, mas não permitiu que a população ampliasse seus horizontes analíticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por isso, é lícito dizer que o futuro são muitos; e resultarão de arranjos diferentes, segundo nosso grau de consciência, entre o reino das possibilidades e o reino da vontade. É assim que iniciativas são articuladas os obstáculos são superados, permitindo contrariar a força das estruturas dominantes, sejam elas presentes ou herdadas (SANTOS, 2006, p. 161).

Sabe-se que para existir participação não precisa haver normatização, e, paradoxalmente, existir uma sociedade que se move para sobreviver e se organizar sem esperar algo do poder público. É a participação popular por meio da vida, aonde o indivíduo procura meios de sobrevivência numa cidade sem empregos formais. Na cidade, no movimento pendular que existe entre a área urbana e a área rural devido a sazonalidade do açaí, nas organizações ainda pequenas, na população que constrói suas casas em área de igarapés (palafitas), e na crescente busca por melhora em sua qualidade de vida. É um planejamento de vida, de espaço social sem a presença do Estado. Mesmo que se mostre tímido, ou ainda que movimentos sociais organizados não tenham relevo na cidade, é um grau de autonomia operacional, ainda que seja uma autonomia no sentido fraco, ou seja, a valorização de conquistas em meio a uma navegação de longo curso. É uma colaboração tanto material quanto pedagógica na organização da sociedade que leva em consideração a identidade heterônoma do Estado, não nega a sua dimensão autoritária, mas que, ainda assim, participa (SOUZA, 2006, p. 82, 85,86). Não justifica o Estado distante da realidade populacional, pois a esfera do Estado democrático é importante, com certeza, mas a vida existe, com normatização ou não. Não é um escape ou justificativa para a continuação destas ações anti-democráticas, uma vez que os interesses políticos por questões de caráter universal crescem cada vez mais, principalmente pelos jovens, e o olhar para o global trará os olhares para o local, porque é nele que a realidade se apresenta como início de tudo. É uma reação diante da realidade atual, que apresentou a contestação de Leis e da realidade, na comprovação dos vários Brasis, de um território fragmentado que reflete direitos e deveres muito desiguais nas várias partes do território, de um Plano Diretor pensado nas grandes metrópoles que não se encaixou na realidade amazônica.

Ponta de Pedras é parte destes vários Brasis, que compõem o território soberano e democrático da República Federativa do Brasil, país predominantemente urbano em que os movimentos sociais de reforma urbana, em algumas cidades, conquistaram a participação popular em sua gestão democrática e que se refletiu por todo o território, ainda que isso seja apreendido e executado diferente, considerando seu ritmo, sua cultura, e suas ideologias.

Ponta de Pedras é o espaço social produzido pela vida, pelas diferentes vontades, composto por grandes agentes e por grupos excluídos. É o Brasil amazônico estampado em suas cidades pequenas, de multicores e saídas procuradas por uma população que procura para si alternativas, vivendo seu entorno no meio de uma lógica global que quer apenas o seu açaí.

REFERÊNCIAS

- BECKER, B. K. **Amazônia**. 5ª Edição. Editoria Ática: São Paulo, 1997.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.
- CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: Cidades na Floresta. In: _____ (Org.). **Cidades na Floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.
- COLLADO, Cláudio; CORBANI, Miriam. Reflexões nas Esquinas da Villa Parahyba: um ensaio de Planejamento Participativo. In: OLIVEIRA, José Oswaldo Soares den(org.). **Limites e Perspectivas do Planejamento Participativo**. São José dos Campos: UNIVAP, 2006.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3ª edição, São Paulo: Ática, 1993.
- COSTA, S. M. F.; BRONDÍZIO, E.; MONTOIA, G, H. M. As Cidades Pequenas do Estuário do Rio Amazonas: Crescimento Urbano e Rede Sociais da cidade de Ponta de Pedras, PA. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA-SIMPURB, 11, 2009. **Anais...** Brasília: UNB, 2009.
- GIDDENS, Anthony. **Conseqüências da Modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.
- _____. **O Mundo em Descontrole**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2008**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisa. Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2008.
- _____. **Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000** - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2004
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia B. Fiori. **A cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: CONFEA, 2004.
- MONTOIA, Gustavo Rodrigo Milaré. Planejamento participativo em pequenas cidades da Amazônia: um estudo de caso no município de Ponta de Pedras – PA. Dissertação. São José dos Campos: UNIVAP, 2010.
- PONTA DE PEDRAS – PA. **Lei nº 463/2006**. Plano Diretor Participativo de Ponta de Pedras.
- OLIVEIRA, José Aldemir de. A cultura, as cidades e os rios na Amazônia. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 58, n. 3, Sept. 2006. Disponível em:
<http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252006000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Junho 2010.
- RUIZ, João Alvaro. **Metodologia Científica**: guia para eficiência nos estudos. São Paulo, Atlas, 1979.
- SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 5ª edição. São Paulo: Studio Nobel, 2000.
- _____. **Por Uma Outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2006b.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. 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 urbanas. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- TRINDADE JUNIOR, S. C. C.; SILVA, M. A. P.; AMARAL, M. D. B. Das “janelas” às “portas” para os rios: compreendendo as cidades ribeirinhas da Amazônia. In: TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da Costa (orgs). **Cidades Ribeirinhas da Amazônia**: mudanças e permanências. Belém: EDUFPA. 2008

_____; ROSÁRIO, B. A.; COSTA, G. K. Espacialidades e Temporalidades Urbanas na Amazônia Ribeirinha: Mudanças e Permanências à Jusante do Rio Tocantins In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA-SIMPURB, 11, 2009. **Anais...** Brasília: UNB, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 10 Junho 2010.