



ARTICLES/ARTIGOS/ARTÍCULOS/ARTICLES

Planejamento urbano e participação popular: uma análise do Plano Diretor de Porto Nacional (TO)

Doutor Lucas Barbosa e Souza

Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Tocantins, *Campus* de Porto Nacional. Rua 7, Quadra 15, s/n, Setor Jardim dos Ipês, Porto Nacional (TO), CEP 77500-000. **E-mail:** lbsgeo@uft.edu.br

ARTICLE HISTORY

Received: 14 October 2012

Accepted: 20 January 2013

PALAVRAS-CHAVE:

Plano diretor

Participação popular

Planejamento democrático

RESUMO

O presente artigo busca refletir sobre a efetiva participação dos cidadãos na elaboração de planos diretores, considerando-se o caráter democrático assegurado pela legislação brasileira nas diretrizes para a sua construção. Para tanto, foi realizada uma abordagem perceptiva sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Porto Nacional, Estado do Tocantins, com o objetivo de averiguar como se deu a participação popular em sua elaboração e o próprio conhecimento dos moradores a respeito desse instrumento de planejamento. Os resultados apontaram o baixo envolvimento da população com a construção do referido plano, bem como um notório desconhecimento acerca do seu significado. Indica-se, portanto, a necessidade de avanços dos mecanismos de esclarecimento e de incentivo à participação democrática nessas novas experiências de planejamento possibilitadas aos cidadãos do país.

KEY-WORDS:

Master plan

Public participation

Democratic planning

ABSTRACT – Abstract: URBAN PLANNING AND PUBLIC PARTICIPATION: AN ANALYSIS ON THE MASTER PLAN OF PORTO NACIONAL (TO). This paper aims to discuss the effective participation of the citizens in the formulation of the urban master plans, considering the

democratic character of the Brazilian laws as the guidelines for their formulation. For this, a perceptive approach was conducted on the Master Plan for Sustainable Development of the Porto Nacional Municipality, Tocantins State, aiming to verify the way the public participation occurred in its formulation and the knowledge of the residents themselves about this planning instrument. The results pointed out the low involvement level of the population in the formulation of the referred plan, as well as a notorious ignorance upon its meaning. It is pointed, therefore, the necessity to advance with the mechanisms of explanation and stimulus for the democratic participation in the new experiences of urban planning enabled for the nation's citizens.

RESÚMEN:

Plan director

Participación popular

Planeamiento democrático

RESUMÉN – PLANEAMIENTO URBANO Y PARTICIPACIÓN POPULAR: UN ANÁLISIS DEL PLAN DIRECTOR DE PORTO NACIONAL (TO). El presente artículo reflexiona sobre la efectiva participación de los ciudadanos en la elaboración de planes directores, tomando en consideración el carácter democrático, asegurado en las directrices de la legislación brasileña. Para alcanzar este objetivo fue realizado un abordaje perceptivo sobre el Plan Director de Desarrollo Sostenible del Municipio de Porto Nacional, Estado de Tocantins. El propósito fundamental de la pesquisa consistió en investigar las manifestaciones efectivas de la participación popular en el proceso de elaboración del Plan Director; como también el propio conocimiento de los habitantes relacionados con este instrumento de planeamiento. Los resultados señalaron una baja participación de la población en la elaboración del referido plan, y un significativo desconocimiento acerca de su significado. Se hace necesario por tanto, la necesidad de mejorar los mecanismos de aclaraciones a la población y de incentivos, para que efectivamente ocurra la participación democrática a partir de estas nuevas experiencias de planeamiento, a las que tienen acceso los ciudadanos brasileños.

Introdução

A participação popular no âmbito do planejamento e da gestão urbanos, inicialmente mencionada pelo texto constitucional, obteve normalização por intermédio da Lei Federal 10.257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Entretanto, ainda que pese seus status de legalidade, a participação não compõe o repertório de hábitos dos cidadãos brasileiros, o que se explica por diferentes motivos, a começar pela tutela a que fomos submetidos

desde os tempos coloniais. Isso faz com que o planejamento e a gestão participativos adquiram caráter desafiador, no que tange à superação de seus obstáculos.

Nesse sentido, a construção de planos diretores por parte de inúmeros municípios no país, também determinada pelo Estatuto da Cidade, deve ter garantida a participação da comunidade, que terá a oportunidade de decidir sobre seus assuntos de interesse e, mais amplamente, sobre o seu próprio destino. Todavia, a questão que se coloca para o debate diz respeito à autenticidade das experiências participativas que vêm se desenvolvendo por ocasião da elaboração desses planos, o que pode colocar em cheque seu espírito verdadeiramente democrático (CORREIA, 2003).

Considerando a realidade brasileira, a participação popular necessita se firmar como hábito natural entre os cidadãos, o que somente poderá ser conquistado por meio de práticas duradouras e bem sucedidas (SOUZA, 2003). Por outro lado, a participação também poderá ser incentivada, pelo menos em termos iniciais, com o apoio de procedimentos pedagógicos e técnicas adequadas de comunicação. Tal caminho deve ser trilhado com o objetivo de criar um ambiente propício ao engajamento dos cidadãos e de despertar interesse e responsabilidade coletivos pelos problemas existentes nas cidades.

Ao levar em conta tais fundamentos, buscou-se realizar uma pesquisa com os moradores de Porto Nacional (TO), no intuito de verificar o conhecimento dos cidadãos a respeito dos planos diretores (tanto de modo conceitual, quanto aplicado a sua própria realidade). Num sentido mais abrangente, procurou-se também reunir elementos capazes de sustentar inferências sobre o caráter democrático do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional, cuja intenção propositiva tem vistas às futuras experiências participativas na localidade. Nos anos anteriores, muitos municípios brasileiros tiveram aprovados seus planos diretores, obedecendo às determinações do Estatuto da Cidade. Faz-se indispensável, neste momento, congregação esforços para a avaliação da participação popular na construção desses documentos, para que suas próximas versões possam ser reforçadas em seu aspecto democrático.

O plano diretor e o desafio da participação popular

A Constituição Federal de 1988, por meio do seu artigo 182, definiu a figura do plano diretor como o instrumento básico do planejamento municipal no Brasil (BRASIL, 2004). Posteriormente, em 2001, o Estatuto da Cidade estabeleceu as normas para a elaboração desses planos, com vistas ao ordenamento da cidade e da expansão urbana, à qualidade de vida dos cidadãos, à promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico local (BRASIL, 2001). De acordo com o texto constitucional, a propriedade urbana deve exercer uma função social, sendo o plano diretor responsável por determinar o modo como esse objetivo será alcançado, considerando as especificidades do espaço geográfico do município e de seu entorno.

De acordo com o Estatuto da Cidade, os planos diretores são obrigatórios para: municípios com mais de 20 mil habitantes; municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; e municípios situados em áreas de influência de

grandes empreendimentos ou de atividades com significativo impacto ambiental (BRASIL, 2001). Aos municípios que não estão enquadrados nessas categorias, o plano diretor é facultativo, muito embora possa constituir um poderoso instrumento para o planejamento local, especialmente quando bem elaborado e implementado com responsabilidade.

A participação popular, por sua vez, compõe o rol de critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade para a construção de planos diretores no país. Com base nesse aspecto, o compromisso dos cidadãos deve ser incentivado mediante a realização de audiências públicas, de debates com a comunidade e com as suas diferentes organizações representativas. Para isso, todas as etapas do processo devem ser divulgadas amplamente, inclusive tornando possível o acesso irrestrito a todos os documentos e informações produzidos por ocasião da elaboração do plano diretor (BRASIL, 2001).

Contudo, apesar da participação ter sido garantida pela legislação, não se trata de algo trivial em seu aspecto prático. Para Souza (2003, p.389), “a retórica da participação é simpática mas, não raro, vazia e enganosa, exatamente quando se subestimam os vários obstáculos ou quando se tenta *vender gato por lebre*”. Na opinião de Ribeiro e Cardoso (2003), a participação popular não tem o poder de eliminar os conflitos existentes, mas de torná-los transparentes e administráveis. É nesse contexto que deverão ser estabelecidos os compromissos coletivos, a partir de regras e objetivos bem definidos.

Maricato (2001), por seu turno, enfatiza que os planos diretores devem contribuir para a eliminação do descompasso entre a lei e a gestão, da confusão entre os interesses públicos e os interesses privados, da normalização e da fiscalização discriminatórias e da linguagem tecnocrática incompreensível para o cidadão comum. A esses fatores se soma o costume da reivindicação individual, das relações clientelistas, da cooptação de lideranças e da aplicação arbitrária da lei, questões a serem superadas pela discussão franca entre os diferentes atores sociais envolvidos na produção do espaço local, por intermédio do plano diretor.

Para Demo (1986), a letargia comum a determinados grupos (especialmente os mais pobres e menos escolarizados) está relacionada ao conformismo, à ojeriza pela política e às práticas assistencialistas tão comuns na atualidade, o que não raro reveste uma disfarçada estratégia de desmobilização. Nesse sentido, as relações estabelecidas no plano simbólico são particularmente alienadoras, contribuindo para que muitos indivíduos não acreditem no sucesso de uma participação autêntica. Por isso, Souza (2003) chama a atenção para as freqüentes experiências de pseudoparticipação, isto é, uma participação deturpada em que a comunidade não possui verdadeira autonomia para tomar decisões e realizar escolhas livres. Nesses casos, a participação se restringe ao discurso político vazio, emoldurando um conjunto de práticas impositivas, travestidas grosseiramente.

Avanços significativos foram alcançados com a criação de diversos mecanismos de participação no plano da legislação brasileira, a exemplo do plebiscito, do referendo popular, do controle do orçamento público e do plano diretor. Porém, apenas os mecanismos legais não podem garantir o sucesso das experiências participativas, uma vez que os hábitos e os fatores culturais poderão concorrer fortemente para o seu fracasso.

Dessa forma, a participação popular no escopo do planejamento e da gestão urbanos deve se cercar de um caráter pedagógico e de uma série de cuidados pensados especificamente com essa finalidade. A esse respeito, Souza (2003, p.388) enfatiza que

[...] mecanismos podem ser criados também para minorar eventuais dificuldades ligadas a diferenças quanto à capacidade de articular suas demandas com fluência e desembaraço e autoconfiança, o que pode ir do oferecimento de intérpretes para surdos-mudos, por exemplo, à criação de uma atmosfera descontraída, a fim de que os mais pobres não se sintam intimidados.

Conforme esse raciocínio, os esquemas de comunicação adotados ao longo da construção de planos diretores poderão implicar uma maior ou menor eficiência da participação popular. Num texto que trata do processo comunicativo em experiências de planejamento e de gestão ambiental, Ribeiro (2004, p.76) explica que,

Numa nova visão, é princípio básico que já o diagnóstico das situações-problema e a escolha de prioridades sejam participativos. No entanto, para se recolher as informações necessárias e estabelecer diálogo com os membros de uma comunidade, é preciso firmar uma boa relação com as pessoas envolvidas. A criação de um bom relacionamento depende, em grande medida, da atitude dos comunicadores.

Por conseguinte, alguns fatores são apontados por Ribeiro (2004) como fundamentais no estabelecimento e no sucesso de uma boa interlocução: semelhança, confiabilidade, valorização e escuta. O fator semelhança diz respeito à tendência de haver maior confiança entre aqueles que se assemelham sob o ponto de vista social, político, cultural e de linguagem, em decorrência de uma espécie de identificação entre as partes. A confiabilidade está relacionada às experiências anteriores entre as partes envolvidas no processo de comunicação e à imagem que o receptor tem acerca do emissor da mensagem, o que conduz à maior ou menor credibilidade. Já a valorização trata do respeito atribuído à opinião, às idéias e aos sentimentos do interlocutor, que por sua vez se sentirá importante no processo decisório. Por último, a escuta está ligada ao fato do interlocutor ser ouvido e compreendido em um momento anterior à definição do conteúdo da mensagem o que implica o rompimento com o modelo tradicional de comunicação em que ocorre a simples divulgação de mensagens de um emissor para um receptor. Desse modo, para Ribeiro (2004), uma comunicação pautada

nesses quatro fatores poderá auxiliar a definição de importantes questões operacionais no contexto do planejamento e da gestão participativos, tais como datas, horários, frequência e locais dos encontros, quem são os participantes e quais serão seus papéis, quais as formas de intervenção e quais objetivos deverão ser alcançados.

A discussão presente neste trabalho encontra-se no nível mais elementar do processo de participação, ou seja, no momento em que o cidadão é incentivado a participar (geralmente, pela primeira vez), quando se sente instigado e responsável (ou, no mínimo, curioso) em frequentar uma reunião para a qual foi convidado. Dependendo da forma como esse primeiro encontro for conduzido e dos efeitos práticos das decisões tomadas conjuntamente, espera-se que a participação se fortaleça até o ponto em que se tornará trivial para os cidadãos. Nossa preocupação, dessa maneira, não está focada no conteúdo das decisões, mas apenas em detectar se os indivíduos têm conhecimento sobre planos diretores, se têm interesse pela participação e se de fato participaram da elaboração do Plano Diretor de Porto Nacional.

Portanto, no caso da participação popular na elaboração de planos diretores, na forma como é tratada neste trabalho, tem-se que a comunicação deve objetivar, ao menos inicialmente: a construção de um conhecimento o mais fiel possível acerca do planejamento participativo e do plano diretor como instrumento básico da implementação de uma política urbana democrática; e a mudança de atitude e de comportamento por parte de parcela significativa de cidadãos, no sentido de levá-los a romper a inércia historicamente determinada com relação à sua legítima participação política no âmbito da sociedade. Com base nesses objetivos, cabe a avaliação dos resultados obtidos com as experiências participativas, no sentido de nortear uma possível mudança nas estratégias de comunicação. Se o processo deve ser participativo, mas a comunicação não é eficiente, assume-se o risco de uma falsa participação, nos moldes em que denuncia Souza (2003).

Faz-se necessário, portanto, que os cidadãos se acostumem à participação, na qualidade de um frutífero engajamento social. Com esse objetivo, uma empreitada de longo prazo deve se iniciar, num “[...] exercício pedagógico permanente em que os sujeitos vão aprimorando meios, métodos, estratégias, na medida em que caminham com experiências concretas que fazem a história de um lugar ao longo do tempo” (CORREIA, 2003, p. 161). Sendo assim, um trabalho ininterrupto deve se fazer rotina, visando à abertura dos indivíduos à participação e, paralelamente, à concretização das escolhas coletivas feitas nos exercícios de planejamento. Assim, o tempo e o acúmulo de pequenas conquistas farão a sua parte, no sentido de tornar a participação um hábito e a preocupação com o futuro das cidades uma responsabilidade verdadeiramente coletiva.

Procedimentos da pesquisa

Esta pesquisa foi realizada com o objetivo de verificar o grau de conhecimento dos cidadãos a respeito do conceito de plano diretor e, mais especificamente, a respeito do plano elaborado para Porto Nacional. Buscou-se também avaliar a participação desses cidadãos na elaboração do referido plano, bem como conhecer a sua percepção sobre os principais problemas existentes na cidade. Por

consequente, as demandas apontadas pelo grupo pesquisado puderam ser confrontadas com as ações previstas pelo texto do plano diretor, oferecendo a oportunidade de se levantar questões acerca da sua legitimidade, na condição de fruto de um trabalho participativo.

Para que os objetivos fossem alcançados, um questionário foi construído, obedecendo às recomendações de Whyte (1977) para a realização de pesquisas segundo uma abordagem perceptiva. Na primeira parte referido instrumento de coleta de dados, buscou informações básicas acerca de cada sujeito abordado, tais como o bairro em que reside, o sexo, a idade e a escolaridade. Tais questões permitiram traçar um panorama geral do grupo de sujeitos que participou da pesquisa. Já a segunda parte do instrumento foi composta por cinco questões voltadas aos seguintes pontos: o conhecimento do sujeito sobre o conceito de “plano diretor”; seu conhecimento específico sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional (TO); o modo como o sujeito obteve informações sobre o plano; sua participação ou não nas audiências públicas para a construção do plano; e sua percepção sobre os principais problemas urbanos existentes no seu bairro. Essa última questão possibilitou a comparação dos resultados obtidos com aqueles apontados no diagnóstico do plano diretor sobre cada bairro em questão, no intuito de averiguar a legitimidade dos problemas levantados pela equipe técnica, independente da interferência da leitura comunitária (que dependerá do grau de participação dos cidadãos).

O questionário foi aplicado em um total de 120 sujeitos, distribuídos aleatoriamente em cinco pontos da cidade: nos Setores São Francisco e São Vicente (bairros da periferia urbana de Porto Nacional, carentes em infraestrutura urbana e em serviços públicos e que adquiriram a condição de Zona de Especial Interesse Social no texto do Plano Diretor); no Centro da cidade (área mais privilegiada no que diz respeito à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos oferecidos aos seus moradores); e nos Setores Vila Nova e Jardim Brasília (bairros adjacentes ao Centro da cidade, considerados intermediários quanto aos mesmos critérios anteriores). Embora a aplicação do questionário tenha se limitado a esses cinco pontos, moradores de outros locais também responderam às questões, em função de estarem de passagem pelos pontos de coleta de dados. O questionário foi testado previamente, com um grupo de sujeitos à parte, no intuito de averiguar a linguagem das perguntas, sua seqüência ideal, a adequação das questões aos objetivos da pesquisa e as condições de aplicação em campo (tempo de aplicação e forma de abordagem dos sujeitos). A coleta de dados contou com a colaboração de dois estudantes-estagiários do Curso de Geografia da Universidade Federal do Tocantins, Campus de Porto Nacional.

Resultados e discussão

Esta pesquisa foi realizada com um total de 120 sujeitos, sendo 62 homens e 58 mulheres. Com relação à idade desses indivíduos foi verificada uma grande amplitude, de 16 anos (referente ao sujeito mais jovem) a 89 anos (referente ao sujeito mais idoso), sendo que a média permaneceu em torno dos 36 anos. A Tabela 1 apresenta os locais de moradia dos sujeitos, sendo 20 moradores do Setor São Francisco, 20 moradores do Setor São Vicente, 20 moradores do

Centro, 20 moradores do Setor Vila Nova, 20 moradores do Setor Jardim Brasília e outros 20 sujeitos que declaram ser moradores de outros setores da cidade.

Tabela 1. Local de moradia dos sujeitos da pesquisa. n = 120

Local	Número de sujeitos
Setor São Francisco	20
Setor São Vicente	20
Centro	20
Setor Vila Nova	20
Setor Jardim Brasília	20
Outros setores	20
TOTAL	120

A Tabela 2 contém as informações referentes ao grau de escolaridade dos sujeitos e mostra que parte significativa não possui o ensino fundamental, totalizando 57 sujeitos (10 analfabetos e 47 com ensino fundamental incompleto). Por outro lado, um grupo de 42 indivíduos possui pelo menos o ensino médio (28 sujeitos com ensino médio completo, 9 sujeitos com ensino superior incompleto e 5 sujeitos com ensino superior completo). De modo geral, pode-se verificar que a maior parte dos sujeitos (mais precisamente, 78 indivíduos) não concluiu a educação básica.

Tabela 2. Grau de escolaridade dos sujeitos da pesquisa. n = 120

Grau de escolaridade	Número de sujeitos
Analfabetos	10
Fundamental incompleto	47
Fundamental completo	14
Médio incompleto	7
Médio completo	28
Superior incompleto	9
Superior completo	5
TOTAL	120

A rigor, o grau de escolaridade não representa um obstáculo à participação dos cidadãos no planejamento e na gestão urbanos, mesmo porque o conhecimento sobre os problemas das cidades e suas possíveis soluções não é de exclusividade da população mais letrada. Todavia, a falta dos estudos, quando tomada de modo excludente, pode levar à dificuldade de acesso e interpretação das informações produzidas, tornando complicada a compreensão dos assuntos tratados nas audiências públicas, reuniões ou oficinas. Logo, a linguagem oral e escrita utilizada no plano diretor poderá fomentar a falta de interesse por parte do cidadão menos escolarizado, embora não haja indícios desse tipo de prática na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional.

A questão “Para você, o que é um Plano Diretor Municipal?” procurou averiguar o conhecimento dos sujeitos acerca desse instrumento de planejamento urbano e os resultados estão apresentados na Tabela 3. Após a análise de conteúdo, um total de 99 respostas foi considerado inadequado, uma vez que demonstrou o total desconhecimento por parte de seus autores sobre o que seja

um plano diretor. Em seguida, 17 respostas foram consideradas parcialmente corretas e somente 4 respostas foram capazes de revelar um conhecimento satisfatório a respeito do tema. Isso aponta para o fato de que o conceito dos planos diretores municipais, na forma como é preconizado pela legislação brasileira, ainda não é de domínio dos cidadãos, o que poderá dificultar a participação popular em sua elaboração.

Tabela 3

Para você, o que é um Plano Diretor Municipal? n = 120

Tipo de resposta	Número de respostas
Não sabe / definição incorreta	99
Definição parcialmente correta	17
Definição correta	4
TOTAL	120

Além do próprio conceito de plano diretor, outros conceitos inerentes à atividade de planejamento urbano deverão compor o repertório a ser divulgado pelo poder público, no sentido de facilitar o entendimento por parte da população e, consequentemente, sua adesão às iniciativas propostas. No sentido de ilustrar os resultados obtidos por intermédio dessa questão, seguem os pares de respostas classificadas, respectivamente, na primeira, segunda e terceira categorias da tabela:

“Dirigente, pessoa responsável por um projeto” (71)¹

“É o espaço físico da cidade”. (87)

“Implantação de melhorias, melhor gestão”. (35)

“Acho que é benefício para a cidade... começa pela sinalização de trânsito, obra para as pessoas carentes”. (108)

“Planejamento e organização de uma cidade, organização pelo anseio do povo, saúde e educação”. (32)

“É o planejamento ordenado de uma cidade, atendendo às prioridades da população”. (60)

Após a verificação do conhecimento dos sujeitos a respeito do conceito de plano diretor, passou-se a averiguar se esses indivíduos têm informações especificamente sobre o Plano Diretor de Porto Nacional e de que modo

¹ Número do sujeito, segundo a ordem dos questionários aplicados.

obtiveram essas informações. Assim, buscou-se avaliar também a eficiência dos meios de divulgação utilizados durante a elaboração do plano diretor do município. A Tabela 4 contém os resultados obtidos por meio da questão “Você ouviu falar do Plano Diretor de Porto Nacional? Em caso afirmativo, como você ficou sabendo do Plano Diretor?”.

Tabela 4. Você ouviu falar do Plano Diretor de Porto Nacional? Em caso afirmativo, como você ficou sabendo do Plano Diretor? n = 120

Resposta	nº de sujeitos	Fonte de informação	Nº de resp.
Sim	39	Amigos, vizinhos ou parentes.....	18
		Jornal.....	7
		Rádio.....	7
		Carro de som.....	4
		Escola.....	3
		Prefeitura.....	2
		Panfletos ou cartazes.....	2
		TV.....	1
		Igreja.....	1
		TOTAL.....	45
Não	81		

Do grupo de 120 sujeitos submetidos à pesquisa, apenas 39 afirmaram que tinham conhecimento, em graus variados, sobre o Plano Diretor de Porto Nacional. Entre os meios de divulgação listados, o mais citado pelos sujeitos foi a conversa com “amigos, vizinhos ou parentes”, com 18 respostas. Canais de comunicação usualmente mais empregados, como jornal, rádio, carros de som, cartazes e panfletos, foram menos citados como fonte de informação sobre o plano diretor. Considerando essa situação, somada ao número significativo de sujeitos que negaram possuir conhecimento sobre o Plano Diretor de Porto Nacional (81 sujeitos), é possível questionar a eficácia dos meios de divulgação utilizados com esta finalidade, bem como o conteúdo e o formato das mensagens veiculadas. Contudo, os resultados alcançados não podem ser considerados conclusivos a este respeito, necessitando outras investigações, principalmente com os técnicos e cidadãos diretamente envolvidos na equipe gestora do plano diretor.

Complementando a questão anterior, foi indagado aos sujeitos se os mesmos haviam participado de alguma reunião com vistas à construção do Plano Diretor de Porto Nacional. A Tabela 5 congrega os resultados dessa questão.

Tabela 5. Você participou de alguma reunião do Plano Diretor de Porto Nacional? n = 120

Resposta	nº de sujeitos	Local de moradia	nº de sujeitos
Sim	7	Setor São Francisco.....	2
		Centro.....	1
		Setor Vila Nova.....	1
		Setor Jardim Brasília.....	3
		TOTAL.....	7
Não	113		

Segundo o texto do “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional”, tanto o conhecimento da realidade municipal quanto a construção de cenários para o futuro constituíram resultado das discussões realizadas em oficinas de planejamento participativo e em oficinas nos bairros, distritos, povoados e núcleos rurais (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL, 2007). Entretanto, dos 120 sujeitos desta pesquisa, apenas 7 afirmaram ter participado de pelo menos uma dessas oficinas, o que a nosso ver não constitui resultado satisfatório, especialmente se for considerada a obrigatoriedade do caráter participativo dos planos diretores no Brasil.

Em vários pontos do texto do plano diretor, a participação popular é mencionada como elemento norteador para a implantação das diretrizes estabelecidas pelo plano, o que ocorrerá, portanto, no período posterior à sua elaboração. Em contrapartida, as menções à participação durante a elaboração do plano são menos evidentes. Desse modo, cabe uma investigação mais cuidadosa, com base nos registros das oficinas realizadas. Tal procedimento poderá revelar, mais detalhadamente, como se deu a participação popular durante a elaboração do plano, considerando o número de oficinas, os locais de realização, o número de participantes etc.

Considerando-se a participação insatisfatória do grupo de sujeitos desta pesquisa na elaboração do “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional”, buscou-se verificar se as propostas contidas no plano traduzem fielmente os desejos dos cidadãos do município. Portanto, os sujeitos foram questionados sobre quais melhorias seriam mais necessárias em seu setor de

moradia. Os resultados, representados na Tabela 6, puderam ser confrontados com as propostas contidas no plano, para as mesmas áreas.

Tabela 6. Em sua opinião, quais melhorias são mais importantes no seu bairro/setor, durante os próximos anos? n = 100

Demandas apontadas	Número de respostas				
	Setor São Francisco	Setor São Vicente	Centro	Setor Vila Nova	Setor Jd. Brasília
Abastecimento de água domiciliar	-	5	-	-	-
Atividades de esporte e lazer	-	-	3	1	-
Creche	7	4	-	1	-
Energia elétrica domiciliar	10	3	-	1	-
Escola	3	3	-	2	3
Iluminação pública	11	5	5	7	10
Incentivo para comércio e serviços	2	1	-	2	-
Limpeza urbana	2	4	1	9	7
Moradias populares	5	2	-	1	-
Organização do arruamento	-	4	-	-	-
Organização do trânsito	-	-	3	3	1
Pavimentação	14	11	4	4	-
Policimento / Posto Policial	12	4	3	3	8
Posto de saúde / agentes de saúde	18	10	-	10	8
Praças / áreas de lazer	3	2	4	1	1
Programas sociais para os jovens	1	-	-	-	-
Rede de esgotos	-	3	1	4	5
Regularização fundiária	-	1	-	-	-
Telefones públicos	1	-	-	-	-
Transporte coletivo	-	-	-	-	1
TOTAL	89	62	24	49	44

Os resultados obtidos estão de acordo com o estágio de desenvolvimento de cada setor, considerando a disposição da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos oferecidos à população. Desse modo, os setores mais deficientes nesses quesitos (e onde reside a parcela mais pobre da população) apresentam maior número de demandas a serem atendidas, como é o caso dos Setores São Francisco e São Vicente. Por outro lado, locais mais privilegiados apresentam menor número de demandas por parte dos moradores, a exemplo do Centro da cidade. Os setores Vila Nova e Jardim Brasília encontram-se em situação intermediária, considerando a infra-estrutura urbana e os serviços públicos disponíveis, o que também se reflete na quantidade de demandas mencionadas pelos seus moradores.

Uma análise conjunta das demandas apontadas pela pesquisa e das ações previstas pelo plano diretor, indica que a baixa participação popular não chegou a produzir efeitos significativos no conteúdo do documento final. Não foram encontradas incoerências notáveis, considerando-se os desejos da comunidade, em quatro dos cinco setores abordados por esta pesquisa.

Os Setores São Francisco e São Vicente apresentam os problemas mais severos e perceptíveis entre os locais pesquisados e adquiriram a condição de Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) no plano diretor, fato que possivelmente contribuirá para o equacionamento de boa parte dos problemas urbanos

existentes nesses setores da cidade. Ainda que não citadas de forma nominal, é possível afirmar que o texto do plano diretor contempla os itens listados pelos moradores pesquisados, ao fazer referência aos seguintes objetivos (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL, 2007, p.14):

III - destinar os investimentos públicos ao atendimento das necessidades locais, notadamente as de habitação, equipamentos urbanos e comunitários, sistema viário e meio ambiente;

VI - implementar a instalação de equipamentos urbanos e comunitários, consentâneos com a necessidade e características socioeconômicas e culturais dos moradores das ZEIS.

Em relação ao Centro de Porto Nacional, destacam-se as diretrizes voltadas à organização do trânsito e à revitalização do núcleo histórico² (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL, 2007), o que está de acordo com as demandas verificadas por meio da aplicação do questionário. Já para o Setor Vila Nova, estão previstas ações nas áreas de saúde, policiamento, rede de esgotos, restaurante comunitário, lazer, creche e serviços bancários (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL, 2007), o que se assemelha parcialmente às demandas verificadas por esta pesquisa.

Por fim, para o Setor Jardim Brasília, o plano diretor prevê o atendimento das seguintes reivindicações: creche; atividades esportivas; lazer e recreação; organização de hortas; centros voltados à tecnologia e profissionalização; transporte coletivo; calçadas e ciclovias; sinalização de trânsito; rede de esgotos e de águas pluviais; e construção de um lar para idosos (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL, 2007). Porém, os resultados desta pesquisa apontaram que as três principais demandas para o Setor Jardim Brasília (iluminação pública, posto de saúde e policiamento) não figuram entre as reivindicações listadas pelo plano diretor, o que indica um possível descompasso com os cidadãos aqui representados. Sem a pretensão de produzir afirmações conclusivas acerca da legitimidade das ações propostas pelo plano diretor para essa porção da cidade, sugerimos um levantamento mais detalhado para que possíveis distorções sejam corrigidas em ocasião oportuna.

Conforme dito anteriormente, pode-se reconhecer uma relativa coerência entre as demandas apontadas pelos cidadãos e as propostas contidas no plano diretor (pelo menos para quatro dos cinco setores estudados). No entanto, independente de ser fruto da representatividade dos participantes das oficinas realizadas para a elaboração do plano ou da sensibilidade da equipe gestora para com os problemas da cidade, tal coerência não anula a baixa participação da comunidade. Essa

² O Centro Histórico de Porto Nacional foi tombado, em 2008, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o que não anula ou contradiz as ações previstas pelo plano diretor para esta parte da cidade, conforme informações prestadas pelo próprio IPHAN.

circunstância se reforça especialmente se for levada em conta a necessidade de fiscalização quanto à implementação das ações previstas no plano diretor, ao longo de sua vigência. É provável que o desinteresse dos indivíduos pelas questões ligadas ao planejamento e à gestão urbanas conduza a uma fiscalização e a uma cobrança igualmente inócuas quanto à execução das ações planejadas para a cidade. Assim, reitera-se a importância das práticas eficientes de divulgação, esclarecimento e incentivo à participação dos cidadãos no processo de construção e de implementação de planos diretores.

Considerações finais

Ainda que os resultados obtidos por essa pesquisa possam iluminar a discussão acerca do caráter participativo do plano diretor em questão, não se tem a pretensão de lançar um olhar conclusivo sobre o tema. À medida que avança a investigação, descortinam-se novas possibilidades de aprofundamento, tanto no que diz respeito à ampliação do número de setores estudados, quanto à tomada de novas fontes de informação. Como exemplos, podem ser considerados os indivíduos ligados à equipe gestora do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional; a análise dos registros das oficinas realizadas com a comunidade, das estratégias e dos conteúdos de comunicação empregados. Tais informações muito provavelmente serão capazes de revelar novas nuances à pesquisa, que por esse motivo deve ser compreendida como um trabalho em andamento.

Assim como havia sido verificado em trabalho anterior (SOUZA, 2007), parcela significativa dos sujeitos investigados mostrou desconhecer o conceito de plano diretor, além do próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional, cidade onde foi realizado o estudo. Além do hábito arraigado da não-participação, assim como acontece com o restante do país, outros fatores podem ter contribuído para o baixo engajamento dos cidadãos, dentre eles o emprego de uma comunicação pouco eficiente e a falta de um caráter pedagógico no processo prévio de sensibilização. Quanto a este aspecto, verificou-se que as redes informais de contato entre os indivíduos podem representar um mecanismo de menor custo e maior efetividade para a difusão de informações, em detrimento dos meios de comunicação usualmente empregados (e, por vezes, mais caro).

Mesmo que, em sua maioria, as ações previstas pelo plano diretor estejam de acordo com as reivindicações dos sujeitos que participaram da pesquisa, não se deve ignorar os prejuízos que poderão advir da baixa participação. Isso se justifica pelo fato do plano diretor constituir um importante instrumento da política urbana no município, que deverá reger todas as iniciativas nesse campo, ao longo do seu período de vigência (geralmente, 10 anos). Tendo sido construído sem a participação maciça da comunidade, a execução das ações previstas no plano diretor não contará com a imprescindível fiscalização e cobrança por parte da sociedade, que não se enxerga no teor do documento. Tal fato, em última instância, concorre para o empobrecimento do planejamento e da gestão democráticos na esfera municipal.

Por esses motivos, não se pode negligenciar a demanda por boas estratégias para o envolvimento da comunidade na elaboração de planos diretores no país.

Grandes esforços nesse sentido serão recompensados por conquistas autenticamente democráticas, cujos princípios estarão enraizados nos hábitos de toda a população.

Referências

- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora REVAN / FASE, 2003. p.163-185.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- CORREIA, C. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora REVAN / FASE, 2003. p. 153-162.
- DEMO, P. **Participação é conquista**. Fortaleza: EUFC, 1986.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL. **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional**. Porto Nacional: Prefeitura Municipal de Porto Nacional, [2007]. 1CD-ROM.
- RIBEIRO, H. Comunicação como instrumento do planejamento e da gestão ambientais. In: VARGAS, H. C.; RIBEIRO, H. (org.). **Novos instrumentos de gestão ambiental urbana**. São Paulo: EDUSP, 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora REVAN / FASE, 2003. p. 103-118.
- SOUZA, L. B. Abordagem sobre a participação popular na elaboração de planos diretores: o caso de Porto Nacional (TO). SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. 10., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- WHYTE, A. V. T. **Guidelines for fields studies in environmental perception**. Paris: UNESC