

**IV CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO:
“DESAFIOS PARA O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO NO SÉCULO XXI”**

Resumo de artigo para apresentação

OFICINAS E APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS:

6. Planos Diretores Participativos:

Balço dos processos de elaboração e das temáticas emergentes.

PLANO DIRETOR: PARTICIPATIVO?

Experiências em cidades de pequeno porte do interior paulista

DIZERÓ, Joselle Davanço (1)

COTRIM, Antônio César Pinheiro (2)

(1) Arquiteta e Urbanista, Mestranda do Programa de Mestrado em Urbanismo da PUC-Campinas. Professora no Centro Universitário de Lins – UNILINS. Coordenou, através do CETEC (Centro Tecnológico da Fundação Paulista de Tecnologia e Educação), o processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos das cidades paulistas de Adamantina, Lins e Promissão. End: R.Maria Antonieta Lima, nº 200 – CEP: 16400-310 – Lins / SP – E-mail: josellesd@iq.com.br

(2) Advogado, especialista em Direito Ambiental, Mestrando do Programa de Mestrado em Direitos Difusos e Coletivos da Universidade Metropolitana de Santos – UNIMES. Professor de Direito no Centro Universitário de Lins – UNILINS. End:Av. Nicolau Zarvos, 1925 – CEP:16.401-371 – Lins / SP – E-mail: cotrim@fpte.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo explanar sobre as experiências de elaboração dos Planos Diretores Participativos dos Municípios de Adamantina, Lins e Promissão. Além de serem cidades de pequeno porte do interior paulista, no processo de execução destes Planos Diretores foram encontradas outras similaridades. Tendo o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), como norteador - reconhecidamente uma das leis que mais permite e exige a participação popular, esperava-se que esta fosse mais significativa. Em diversas oportunidades constatou-se um certo desinteresse da comunidade em participar do processo, possivelmente devido a frágil cultura política de participação popular encontrada. O conhecimento insatisfatório sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor foi verificado, inclusive, em alguns casos, entre os agentes públicos. Outro fator foi o tempo exíguo para o desenvolvimento dos planos, em geral no último ano do prazo conferido, não possibilitando o adequado envolvimento dos cidadãos. Deve-se também considerar o papel do Ministério Público como importante diferencial para o processo atual no que se refere à credibilidade dos Planos Diretores, pois muitos dos que foram elaborados em ocasiões anteriores tiveram pouca aplicabilidade. Mesmo diante de dificuldades como as mencionadas anteriormente, a elaboração do Plano Diretor Participativo obteve resultados positivos, que despertaram a esperança e o otimismo nos Municípios envolvidos.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the experience of the elaboration of the participative master plan for the towns of Adamantina, Lins and Promissão. These three small towns in the inner of Sao Paulo state have similarities that were found during the elaboration of the plans. Having the city statute (Federal Law 10.257/200) as the major guide, one of the laws that most allows and requires the popular participation, it was expected to be more significant. In many opportunities it was seen as a lack of interest from the community to participate in the process, probably caused by the fragile politic culture found among them. The little knowledge of the city statute and the master plan was seen, in some cases even in public agents. Another factor was the short time available to develop the plans, usually during the last year before the deadline, not allowing the participation of the citizens. It's also necessary to consider the role of the Public Ministry as an important differential for the actual process that refers to the credibility of the Master Plan. Many of the older plans elaborated in other occasions had little applicability. Even with the difficulties mentioned, the elaboration of the Participate Master Plan obtained positive results that raised hope and optimism among the towns involved.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo explicar sobre as experiências de elaboração dos Planos Diretores Participativos nos Municípios de Adamantina, Lins e Promissão. Além de serem cidades de pequeno porte do interior paulista, foram encontradas outras similaridades nestes municípios, como a necessidade do estabelecimento da cultura de Planejamento Urbano Municipal e Regional, objetivando o crescimento ordenado e sustentável, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e a gestão democrática e participativa.

A participação popular foi de fundamental importância no processo de elaboração do Plano, pois contribuiu para o início de um processo contínuo de planejamento sob o olhar da população, com vistas ao atendimento de seus anseios e ao desenvolvimento do Município, além da interação entre os agentes públicos e a sociedade civil. Entretanto, foi constatado, em diversas oportunidades, o desinteresse da população em participar do processo,

possivelmente devido ao desconhecimento sobre o Plano Diretor e pela frágil cultura política de participação popular encontrada nas cidades abordadas.

Não obstante, é de se perquirir o por que da não participação popular. Desde o Movimento pelas Diretas Já, o processo constituinte da Carta Magna de 1988, as participações na feitura das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, o que se esperava era uma participação maior da população na formulação de políticas públicas. Mesmo com todo o processo de democratização vivido nos tempos atuais, não houve do povo uma resposta mais convincente a respeito desse processo. Essa omissão há de ser objeto de estudo dos cientistas políticos, já que, é na cidade que todos os matizes das relações humanas se desenvolvem.

Quanto ao domínio do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Participativo, observou-se que tanto a sociedade civil quanto os agentes públicos não conheciam satisfatoriamente sua importância, possibilidades e instrumentos. Como verificado em muitos municípios brasileiros, a elaboração do Plano Diretor ocorreu no último ano do prazo de aprovação, não possibilitando, em virtude do escasso tempo, a realização de um eficiente trabalho de conscientização, fazendo com que este se desse de forma rápida, não sendo suficiente para estabelecer nos cidadãos a noção de comprometimento com o desenvolvimento do Município.

O Ministério Público como zelador da elaboração e implementação do Plano Diretor é um importante diferencial para o processo atual no que se refere à sua credibilidade, pois diversos Planos Diretores elaborados em ocasiões anteriores tiveram pouca aplicabilidade, criando uma descrença, que agora se transforma. Mesmo diante de dificuldades como as mencionadas anteriormente, a elaboração do Plano Diretor Participativo obteve resultados positivos, que despertaram a esperança e o otimismo nos Municípios envolvidos.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Este artigo possui o intuito de relatar algumas das experiências vivenciadas na elaboração dos Planos Diretores de Adamantina, Lins e Promissão, que podem ser estendidas a outras realidades, sem a pretensão de se abranger toda a riqueza do processo.

Através dos diagnósticos dessas cidades foram encontrados diversos pontos comuns, que vão além do fato de serem cidades de pequeno porte do interior Paulista.

Adamantina e Promissão têm população próxima a 35.000 habitantes¹, enquanto Lins possui mais de 50.000 mil. Adamantina e Lins são sedes de Região de Governo e possuem IPRS² – Índice Paulista de Responsabilidade Social, em 2002, classificados no Grupo 4, que representa os Municípios com baixos níveis de riqueza e longevidade e alta escolaridade, enquanto Promissão está no Grupo 3, que corresponde aos municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões. Lins e Promissão possuem IDHM³ – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no ano de 2000, com valor superior à média do Estado, que é classificado como alto, além de situarem Região de Governo de Lins, Região Administrativa de Bauru, microrregião geográfica de Lins e região Noroeste do Estado de São Paulo⁴.

Além destas, outras características foram detectadas ao longo do desenvolvimento do Plano Diretor, que serão tratadas, posteriormente, neste artigo.

O ESTATUTO DA CIDADE

A Lei Federal nº 10257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, nasceu para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, insertos no Capítulo II – DA POLÍTICA URBANA, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira.

Notadamente, a Constituição de 1988 foi fruto de um processo constituinte que se estendeu não só aos legisladores e às várias organizações sociais (federações, sindicatos, associações, ONG's), mas também à população de um modo geral, através dos movimentos populares (Mulheres, Consciência Negra, Sem-Terra, Saúde etc.), sendo a participação popular um tom marcante dessa tarefa, principalmente com a apresentação de mais de 120 emendas populares, as quais receberam mais de 12 milhões de assinaturas.

Na continuidade desse processo, a participação popular também foi expressiva quando da feitura das Constituições Estaduais (1989-90) e das Leis Orgânicas Municipais (1991-92).

Como não poderia deixar de ser, nos caminhos da redemocratização do país, a participação popular foi acolhida pelo texto constitucional, que já no inciso II do artigo 1º, elevou a *cidadania*⁵ como fundamento constitucional e no parágrafo único do mesmo artigo estabeleceu que “**todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**”, nos termos que ela fixava em outros artigos, por ex. no artigo 14 e no § 2º do artigo 61.

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NA CF/88

Nesse contexto que envolveu toda a sociedade foi promulgada a Constituição Cidadã (no dizer de Ulisses Guimarães). Com vistas ao regramento da política de desenvolvimento urbano, o artigo 182 veio atribuir ao Poder Público Municipal o ônus da execução dessa política, a qual teria as diretrizes gerais fixadas em lei – a atual Lei nº 10.257/2001, objetivando a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Plano Diretor, previsto no § 1º do artigo 182, tornou-se instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

É bom lembrar que o Estatuto da Cidade, elaborado pelo legislador no decorrer de 11 anos, não foi nenhum pouco reducionista ao determinar que o Plano Diretor seria **participativo**, envolvendo não só a população dita organizada como também as pessoas que não assim não se comportavam, no sentido de permitir **a todos** o acesso às proposições, discussões e votações das questões locais que lhes dizem respeito.

É o que se verifica da leitura dos artigos 43, 44 e 45 da referida lei:

CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Por determinação do artigo 50, foi estabelecido o prazo de cinco anos, a contar da data de entrada em vigor da lei, para que os municípios enquadrados nas obrigações contidas no artigo 41, aprovassem o seu plano diretor, expirando-se tal prazo em 10 de outubro de 2006.

DA TEORIA À PRÁTICA

Ainda com resquícios do século XIX, quando se fazia lei para inglês ver⁶, coisa que vez ou outra aparece em nossos dias, poucos acreditaram na aplicação concreta do Estatuto da Cidade e não se preocuparam muito com o atendimento às obrigações criadas por ele.

Assim, na eminência do fim do prazo estipulado, praticamente nos dois últimos anos é que se procurou dar empreita à feitura do plano diretor. Importa saber se a população estava organizada de tal forma que pudesse discutir e opinar sobre as questões que diretamente lhe afetassem, no dia-a-dia da cidade.

É certo que houve o apelo do Poder Público Municipal para conclamar a população à participação nas assembléias de bairros e nas audiências públicas. Todos os canais de comunicação foram utilizados, desde convites endereçados às instituições, passando pelas rádios locais, jornais, anúncios por alto-falantes, faixas nas vias públicas, avisos nas igrejas e locais de culto etc.

Com tudo isso, o processo nas cidades indicadas chegou a reunir perto de 2% (dois por cento) da população. Esse número reduzido de participantes, muito aquém das expectativas dos agentes políticos das cidades, certamente não implicou na qualidade das assembléias, as quais foram extremamente participativas e caracterizadas por uma riqueza ímpar que é a descoberta de que o povo sabe de seus problemas e procura, ao seu modo dar solução a eles.

Contudo, não houve tempo hábil para o preparo dos populares no tocante ao verdadeiro intuito da Lei 10.257/2001. Tal fato desaguou no entendimento de que o plano diretor estaria voltado para a resolução imediata dos problemas com saneamento, moradia, segurança, saúde, trabalho etc. gerando falsas expectativas e frustrações em boa parte dos participantes. A dificuldade de se planejar a vida da cidade foi a tônica das assembléias.

Não menos interessante foi o fato de que, nem mesmo boa parte dos agentes públicos que acompanharam os trabalhos era conhecedora do texto legal e de suas aspirações. Isto também trouxe dificuldades para a condução do processo na medida em que os próprios agentes que se colocavam como auxiliares da população não detinham as mais comezinhas informações e, quando as detinham, utilizavam-se de uma linguagem técnica e inacessível para a grande maioria dos participantes.

Entre as dificuldades encontradas e correlatas aos agentes públicos foi diagnosticada a falta de sinergia entre os diversos departamentos que compõem a administração pública. Mas em função da relação intersetorial da cidade, esses departamentos que até então vinham atuando de forma independente e com desconhecimento das atividades e projetos promovidos pelos demais setores, passaram a se enxergar mutuamente, em decorrência das exigências do plano diretor.

Para além das questões internas da Administração Municipal, se o objeto do Direito Urbanístico é o ordenamento da vida social nas suas referências espaciais, tanto para a cidade como para seus habitantes⁷ é também verdade que o Estatuto da Cidade objetiva dar aplicabilidade à Constituição Federal no que tange ao desenvolvimento das cidades em termos de sustentabilidade. As condições expressas no Plano Diretor serão tidas como exigências fundamentais de ordenação da cidade e caracterizadoras da função social da

propriedade urbana e do bem-estar dos seus habitantes. Diz a prof^a Elida Séguin que “**a sustentabilidade das cidades, sua função social e o respeito à dignidade humana são questões que determinam a qualidade de vida**” e que “**a gestão de uma cidade sustentável tem de ser democrática, garantida a participação popular e do terceiro setor, durante o acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**”⁸.

É certo que quantidade pode não representar qualidade, mas isso não é a *mens legis* do Estatuto. Quando mais houver participação, tanto mais haverá possibilidades de se planejar o espaço urbano com vistas ao atendimento das necessidades vitais dos seus habitantes. Essa é a finalidade da lei: a participação popular na construção do desenvolvimento das cidades (ou bairros), objetivando um espaço onde a moradia, o trabalho e o consumo estejam realmente ao alcance da população.

Temos que a aprovação dos planos diretores não é um fim, mas sim o início de todo um processo participativo que exige o acompanhamento popular na implantação das diretrizes neles expostas. Somente dessa forma, o processo democrático nas cidades passará a ter consistência, firmando-se como obstáculo a algumas ações dos agentes políticos, que mesmo imbuídas de boas intenções podem não estar adequadas às necessidades primeiras dos habitantes.

Verificamos, na experiência vivenciada nas cidades de Lins, Promissão e Adamantina, que houve um hiato grande quanto à construção ideal e estática do dever-ser encontrado na lei e o ser, como realidade dinâmica encontrada em cada local.

A CONTINUIDADE DO PROCESSO

Com as nuances acima descritas, as quais, longe de sacrificar a riqueza e importância de todo o processo, não podemos olvidar que a participação popular é condição inerente ao adequado desenvolvimento do planejamento urbano.

Não é um episódio já passado, mas sim um contínuo acontecer na busca pelo bem-estar social. Por isso mesmo impõe-se o cuidado para que não se perca a dimensão participativa e, com maior empenho se procure respaldar toda a ação popular que vise efetivar o que foi vislumbrado no plano diretor.

Reitera-se: esse processo é um contínuo planejar-fazer-planejar, que somente será legitimado com a participação dos próprios destinatários das ações públicas que buscam não só garantir mas proporcionar a todo cidadão uma condição digna de vida.

A revisão dos planos diretores, já prevista para daqui a cinco anos, não poderá ocorrer da mesma forma como foi o processo de suas feitura e aprovações. Caso se espere chegar àquele momento para se mobilizar novamente a população, dificilmente o resultado será distinto, com a repetição de todos os desacertos que ocorreram.

Para que se obtenha a efetiva participação popular é necessário que seja desenvolvido um trabalho de mobilização desde agora, num processo de educação política, com a conseqüente conscientização da comunidade sobre a importância de sua participação para a construção de uma cidade melhor, não esperando que todas as medidas sejam decorrentes apenas e tão somente dos poderes públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente aos percalços descritos, ainda assim não podemos ignorar o rico conjunto de experiências que se estabeleceu nos processos de cada uma das cidades indicadas. Não há outra avaliação senão a de que a feitura do Plano Diretor decorreu sim de um processo participativo, dentro das limitações que o próprio momento da sociedade brasileira veio a proporcionar.

Não se pode, agora, permitir que a população perca a motivação e venha a se desmobilizar, aguardando um outro momento para voltar a se organizar. Ao contrário, do que já temos, há de se reforçar que para se estabelecer a cultura de planejamento urbano, o processo deve ser contínuo.

Outra não pode ser a conclusão senão enfatizar que a população deve estar sempre organizada, atenta e atuante no que diz respeito às questões estruturais e emergenciais do local onde vivem. Para tanto, entendemos que em cada município se deverá ter um projeto de educação popular, onde a preocupação com a cidade seja a sua grande meta. Aprender a planejar a cidade exige tempo e dedicação. Nem sempre o Poder Público Municipal dispõe de técnicos que possam desenvolver esse trabalho e, muitas vezes, se os têm, estes tendem no decorrer da “formação” a dirigir a vontade da população de acordo com a vontade da administração.

Talvez, a formação de grupos ou comitês populares nos bairros, independentes das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano e até mesmo distintos dos Conselhos Municipais seja uma alternativa viável para os próximos anos. A inclusão social deve dar-se não somente no aspecto de políticas sociais voltadas ao atendimento de necessidades vitais como comida, leite ou gás. Deve-se incluir os habitantes também no que toca aos destinos e finalidades da cidade, possibilitando-lhes o acesso à moradia, ao trabalho e ao consumo, como forma de se evitar as tendências de marginalização cada vez mais ocorrente em nossa sociedade.

Como fazer isso somente saberemos fazendo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Del Rey, Belo Horizonte, 1998.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito Ambiental Tributário*. Saraiva, São Paulo, 2005.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade comentado: Lei10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial*. 2.ed. rev., atual. e ampl., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Plano Diretor: passo a passo*. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005.
- GRAZIA, de Grazia (Org.). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: Fase, 1990.
- ROLNIK, Raquel (Coord.). *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.
- ROLNIK, Raquel (Coord.). *Plano Diretor Participativo*. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, Câmara dos Deputados, 2004.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Revista Polis, São Paulo, n.29, 1997.
- SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Forense, Rio de Janeiro, 2002.

¹ Segundo a FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2000 – Sinopse preliminar. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibge/estatística/população/censo2000/sinopse>>. Acesso em: maio de 2006, no ano de 2000, Lins possuía 65.886 habitantes, em Promissão havia 31.105 habitantes e Adamantina tinha população de 33.497 pessoas.

-
- ² Fonte: FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. *Informações dos municípios paulistas*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
- ³ O IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (ano de 2000) do Estado de SP é de 0,814, enquanto Lins apresenta índice 0,827, Promissão, 0,817 e Adamantina, 0,812. Dados da FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. *Informações dos municípios paulistas*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
- ⁴ A respeito de Adamantina, está localizada à oeste do Estado de SP e pertence à Região de Governo de Adamantina e Região Administrativa de Presidente Prudente.
- ⁵ CIDADANIA. Consiste na manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo tem dentro de um Estado Democrático. A palavra “cidadão” é voltada a designar o indivíduo nas posses dos seus direitos políticos. A cidadania, portanto, consiste na expressão dessa qualidade de cidadão, no direito de fazer valer as prerrogativas que defluem de um Estado Democrático. Há quem diga que se torna redundante esta expressão da nossa constituição, uma vez que ela já aludiu a Estado Democrático de Direito. No entanto, ressaltar a importância da cidadania nunca é demais, pois o exercício dessa prerrogativa é fundamental; sem ela, sem a participação política do indivíduo nos negócios do Estado e mesmo em outras áreas do interesse público, não há que se falar em democracia. In BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo. Saraiva. 1994. p.20/21.
- ⁶ O termo para inglês ver refere-se à Lei Diogo Feijó: “...o governo regencial promulgou, em novembro de 1831, uma lei proibindo o tráfico negreiro para o Brasil, declarando livres os escravos que aqui chegassem e punindo severamente os importadores. Por meio dela, não se pretendia, na verdade, pôr fim ao tráfico negreiro, e sim diminuir a pressão dos interesses ingleses. Não por outra razão, comentava-se na Câmara, nas casas e nas ruas, que o ministro Feijó fizera uma lei "**para inglês ver**".” MATTOS, Ilmar R. de; GONÇALVES, Márcia de A.. *O Império da Boa Sociedade*, p. 34).
- ⁷ RONDINA, Homero. *Derecho Urbanístico*. Universidad Católica de Santa Fé. Argentina. 1993.p.43.
- ⁸ SÉGUIN, Élida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro.Forense. 2002. p.5.