Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Artes e Comunicação
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano

JOSÉ RAFAEL DE LIMA

PERCURSOS DO CONFLITO:

Os (Des) caminhos da Metodologia Participativa dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata Norte de Pernambuco

Recife, 2009

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

JOSÉ RAFAEL DE LIMA

PERCURSOS DO CONFLITO:
Os (Des) caminhos da Metodologia Participativa dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata Norte de Pernambuco

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano no Programa de Pós–Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU, da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientadora: Profª. Drª. Suely Maria Ribeiro Leal

Recife, 2009

Lima, José Rafael de

Percursos do conflito: Os (des) caminhos da Metodologia Participativa dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata Norte de Pernambuco / José Rafael de Lima. – Recife: O Autor, 2009.

277 folhas. : il., fig., graf., quadros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2009.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Planejamento urbano – Zona da Mata Norte (PE). 2. Metodologia Participativa. 3. Política Urbana. 4. Gestão Municipal. 5. Estado. 6. Sociedade civil. I. Título.

711.4	**CDU (2.ed.)**	**UFPE**
711.4	**CDD (22.ed.)**	**CAC2009-70**

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de dissertação em Desenvolvimento Urbano do mestrando **JOSÉ RAFAEL DE LIMA**

Às 14.00 horas do dia 06 de maio de 2009 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de dissertação, composta pelos professores: Suely Maria Ribeiro Leal (orientadora), Prof. Aécio Marcos de Medeiros Gomes de Matos (examinador externo) e Luis de la Mora (examinador interno) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: "Percursos do Conflito: Os (Des)Caminhos da Metodologia Participativa dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata Norte de Pernambuco", requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Suely Maria Ribeiro Leal, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a argüição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, o candidato foi considerado APROVADO. O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Rebeca Júlia Melo Tavares, lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 06 de maio de 2009.

- Indicação da Banca para publicação ( )

Profª. Suely Maria Ribeiro Leal
Orientadora

Prof. Aécio Marcos de Medeiros Gomes de Matos
Examinador Externo/Programa de Pós Graduação em Sociologia/UFPE

Luis de la Mora
Examinador Interno/MDU

Rebeca Júlia Melo Tavares
Secretária do Programa

José Rafael de Lima
Candidato

Caixa Postal 7119 Cidade Universitária – CEP: 50780-970 Recife/PE/Brasil
Tel: + (81) 2126.8311 Fax: + (81) 2126 8772E-mail: mdu@ufpe.br - Home Page : www.ufpe.br/mdu

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, e aos meus pais pela compreensão e ausência da distância.

Agradecimentos

Agradeço a todos que me ajudaram direta ou indiretamente na realização deste trabalho.

À Profª Suely Leal pela imensa ajuda (e compreensão) dispensada na elaboração deste trabalho, principalmente em decorrência dos meus atrasos e dificuldades encontradas.

Ao Prof. Luiz De La Mora pelas primeiras orientações no processo de construção deste trabalho.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério de Ciência e Tecnologia do Governo Federal pela Bolsa de Mestrado, fundamental para a realização desta dissertação.

A todos os amigos e colegas que constantemente davam forças, me encorajando nessa longa e difícil (por vezes tortuosa) caminhada.

Aos amigos antigos do tempo de graduação reencontrados no mestrado e as novas amizades feitas durante esses dois anos de caminhada.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano durante esses dois anos de intenso trabalho.

A Catarina e Rebeca, funcionárias do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano pelas ajudas e atenções despendidas.

Ao Professor Sérgio C. Buarque por entrevista concedida ainda no início dos trabalhos desta dissertação.

A técnica da Agência CONDEPE-FIDEM, Lúcia Ferraz pelas informações dadas a respeito do processo de elaboração dos Planos Diretores desenvolvidos por esta agência.

Aos entrevistados Antônio Alves, coordenador do Plano Diretor de Timbaúba; Antonildo Andrade, coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata; Adriana Veras, urbanista responsável pelas propostas de Timbaúba; Mônica Harchambois, urbanista responsável pelas propostas de Nazaré da Mata; Josemar Silva, representante da sociedade civil de Timbaúba;

Aos técnicos do Promata, em especial a Verônica C. M. Ribeiro e a Albertina S. L. Pereira pelas informações oferecidas;

À Mariana Malheiros e Cristiane Castro pelas revisões textuais, e a Luciano Freitas pela ajuda na revisão e tradução do resumo;

Ao amigo Daniel Santos pela ajuda despendida durante a elaboração deste trabalho.

A minha irmã Ana Rafaela e a todos os meus familiares que me ajudaram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

“O melhor caminho para se prever o futuro é o de criá-lo”

Peter Drucker

Resumo

O processo de redemocratização do país foi marcado pela incidência de novas concepções de planejamento, gestão e governança das cidades amparadas pelo ideário da Gestão Democrática das Cidades, surgido a partir da ascensão de movimentos sociais urbanos e de partidos de esquerda a frente da prefeitura de vários municípios brasileiros. A institucionalização desses princípios veio a se concretizar com a incorporação do capítulo de Política Urbana à Constituição Federal de 1988, sendo reafirmada com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A vigência do Estatuto determinou prazos e estabeleceu a obrigatoriedade, por parte dos municípios brasileiros, a elaborarem seus Planos Diretores, delineando princípios ideológicos fundados nos ideários da gestão democrática das cidades e da participação da população, a partir dos quais se daria o processo de elaboração, implementação e revisão dos mesmos. A regulamentação do Estatuto não definiu uma metodologia específica, ficando a cargo de cada órgão gestor, seja municipal ou estadual, o desenvolvimento de seus próprios procedimentos metodológicos com vistas à participação social no processo de elaboração desses planos. Devido aos altos custos despendidos e à baixa capacidade administrativa e financeira observadas em pequenos e médios municípios do Estado de Pernambuco, o governo estadual, através das suas Agências de Planejamento, CONDEPE – FIDEM, em parceria com esses municípios, ficou responsável em elaborar diversos Planos Diretores. Em 2006, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata – PROMATA se encarregou da elaboração de 19 Planos Diretores nas Zonas da Mata Norte e Sul. Através da utilização de metodologias voltadas para o Planejamento Participativo, com base na estrutura básica prescrita pelo Ministério das Cidades, e apoiada nos conceitos de Gestão Democrática e Desenvolvimento Sustentável, o PROMATA desenvolve uma metodologia de planejamento fazendo uso de técnicas voltadas para o Planejamento Estratégico. O objetivo desta dissertação é analisar a metodologia participativa desenvolvida pelo PROMATA, com enfoque na participação popular em todas as etapas de elaboração dos Planos Diretores dos municípios da Zona da Mata de Pernambuco, tendo como estudo de casos, os planos dos municípios de Timbaúba e Nazaré da Mata. A hipótese central do trabalho é a de que procedimentos Metodológicos, com a utilização de técnicas que se pautem na alta complexidade de compreensão, acarretam na existência de entraves que poderão dificultar a participação popular, e, por conseguinte, a possibilidade de inviabilizar do processo.

Palavras-chave: Gestão Democrática, Metodologia Participativa, Planos Diretores, Participação Popular.

Abstract

The redemocratization´s process in Brazil was marked by the incidence of new conceptions of planning, management and government in the cities supported by the ideas of “Democratic Management of Cities”, originated from the social movements´ ascension and left parties leading the city hall in many Brazilian municipalities. The institutionalization of these principles was concretized as a result of the urban politics’ incorporation to the Federal Constitution in 1988, later reaffirmed with the approval of the “Statute of the city”, in 2001. The vigor of such statute determined terms and has established the obrigatoriness, to some Brazilian municipalities, for elaborating their director plans, delimiting principles ideologically based on the ideas of democratic management in the cities and the participation of its population, with which the elaboration’s process, implementation and reviewing of the director plans would take place. The statute´s regulamentation did not defined a specific methodology, consequently, each public organ in a municipality or state assumed the responsibility of developing their proper methodological procedures aiming the social participation in the elaboration’s process of these plans. Due to the high costs expended and the low administrative and financial capacity observed in small and medium municipalities in Pernambuco, the government in the referred state, with the support of its agencies of planning, CONDEPE-FIDEM, and also in partnership with these municipalities, became responsible in elaborating director plans. In 2006, the Program of Sustainable Development Support (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável-PROMATA) was charged with formulating 19 director plans in Zona da Mata Norte and Sul. Through the utilization of methodologies related to the participative planning, based on the basic structure ruled by the Brazilian Ministerial of Cities (Ministério das Cidades) and supported by the concepts Democratic Participation and Sustainable development, the PROMATA develops a planning methodology, making use of techniques related to the strategic planning. Thus, the aim of this dissertation is to analyze the participative methodology developed by PROMATA, focusing on the popular participation in all stages of creating directors plans of municipalities of Zona da Mata in Pernambuco, having as cases study, the municipalities plans such as Timbaúba and Nazaré da Mata. The central hypothesis in this work’s that methodological procedures, with the utilization of techniques based on the high comprehension’s complexity , imply in the existence of impediments which will be able to make harder the popular participation and, consequently, the possibility of making the process impracticable.

Keywords: Democratic Management, Participative Methodology, Directors Plans, Popular Participation.

Lista de Ilustrações

Figuras

Figura 01	–	Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco	85
Figura 02	–	Mapa do Estado de Pernambuco segundo a população.....	86
Figura 03	–	Mapa dos Municípios do Estado de Pernambuco pertencentes a Regiões de Desenvolvimento.....	87
Figura 04	–	Mapa dos Projetos Territoriais desenvolvidos no Estado de Pernambuco	88
Figura 05	–	Mapa dos Municípios do Estado de Pernambuco com Taxa de Crescimento Demográfico Anual superior a 3%.....	89
Figura 06	–	Mapa dos Principais Apoiadores (financeiros ou técnicos) de Planos Diretores no Estado de Pernambuco.....	90
Figura 07	–	Diagrama de Análise de Problemas.....	97
Figura 08	–	Oficina Participativa com a utilização do Método ZOPP (METAPLAN)	100
Figura 09	–	Relação entre os distintos fatores (internos e externos, facilitadores e dificultadores)	103
Figura 10	–	Matriz FOFA	106
Figura 11	–	Matriz de Relevância.....	107
Figura 12	–	Estruturação da Matriz de Planejamento.....	107
Figura 13	–	Matriz de Planejamento	108
Figura 14	–	Matriz de Propostas	109
Figura 15	–	Zona da Mata com os seus Territórios de Desenvolvimento.....	115
Figura 16	–	Processo de Planejamento voltado ao Desenvolvimento Urbano Sustentável	117
Figura 17	–	Mapa da Zona da Mata Norte	121
Figura 18	–	Mapa dos Municípios Estudados (Timbaúba e Nazaré da Mata) .	121
Figura 19	–	Mapa do Município de Nazaré da Mata	123
Figura 20	–	Mapa do Município de Timbaúba	126
Figura 21	–	Organograma de Elaboração dos Planos Diretores	130
Figura 22	–	Organograma de Organização das Equipes Técnicas.....	131
Figura 23	–	Organograma da Equipe Técnica Principal	133
Figura 24	–	Fluxograma de Estruturação Metodológica dos Planos Diretores.	153
Figura 25	–	Representação de um espaço urbano (processo de Leitura da Realidade)	165
Figura 26	–	Representação de um espaço urbano (proposta de Zoneamento)	165
Figura 27	–	Mapa de Padrão de Ocupação da cidade de Nazaré da Mata	168
Figura 28	–	Mapa de Padrão de Ocupação da cidade de Timbaúba	169
Figura 29	–	Construção da Matriz FOFA na oficina de Leitura Comunitária em Nazaré da Mata	175
Figura 30	–	Discussões das Matrizes na Oficina de Leitura Comunitária em Nazaré da Mata	177

Gráficos

Gráfico 01	–	Composição da Equipe Técnica Local de Nazaré da Mata	156
Gráfico 02	–	Composição da Equipe Técnica Local de Timbaúba	157
Gráfico 03	–	Delegados eleitos para a Conferência do Plano Diretor de Nazaré da Mata	188
Gráfico 04	–	Delegados eleitos para a Conferência do Plano Diretor de Timbaúba	189

Quadros

Quadro 01	–	Síntese da escala de avaliação da Participação.....	55
Quadro 02	–	Número de Municípios, por Região, que estavam obrigados de elaborarem seus Planos Diretores até 2006.....	81
Quadro 03	–	Comparativo dos modelos de Planos Diretores	82
Quadro 04	–	Matriz do Plano do Projeto.....	98
Quadro 05	–	Estrutura dos Programas desenvolvidos pelo PROMATA.....	111
Quadro 06	–	Estruturação das Etapas de elaboração dos PIM.....	114
Quadro 07	–	Municípios com Planos Diretores elaborados pelo PROMATA.....	118
Quadro 08	–	Características Políticas das Prefeituras dos Municípios da Zona da Mata Norte com Planos Diretores elaborados pelo PROMATA..	119
Quadro 09	–	Estrutura da Metodologia de Elaboração dos Planos Diretores.....	128
Quadro 10	–	Temáticas discutidas na Leitura Comunitária	137
Quadro 11	–	Técnicas Participativas Trabalhadas na Leitura da Comunitária.....	141
Quadro 12	–	Grau de Participação dos Procedimentos Metodológicos dos Planos Diretores.....	201

Lista de Siglas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BMZ – Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CGL – Comitê Gestor Local

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

Condepe-Fidem – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Antiga Coordenadoria de Desenvolvimento de Pernambuco/ Fundação de Desenvolvimento Metropolitano)

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico

CPRH – Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos

DEM – Democratas (Antigo PFL)

DIHBB – Desenho Institucional do Subprograma Habitar Brasil – BID

DLS – Desenvolvimento Local Sustentável

DS – Desenvolvimento Sustentável

ETL – Equipe Técnica Local

ETP – Equipe Técnica Principal

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FOFA – Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças

GTZ – Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei de Orçamento Anual

MCidades – Ministério das Cidades

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

NM – Nazaré da Mata

NSL – Núcleo de Supervisão Local

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCR – Prefeitura da Cidade do Recife

PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável

PDP – Plano Diretor Participativo

PFL – Partido da Frente Liberal

PGM – Programa Governo nos Municípios

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIM – Plano de Investimento Municipal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPB – Programa Prefeitura nos Bairros

PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo

PROMATA – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PV – Partido Verde

RD – Região de Desenvolvimento

ROP – Regulamento Operacional do Promata

RPA – Região Político-Administrativa

SEDUPE – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano

SEPLAN – Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão

SEPLANDES – Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Social

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação Arquitetura e Urbanismo

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

TAL – Technical Assistance Loan (Assistência Técnica para a Sustentabilidade Ambiental)

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UGP – Unidade Gestora do Programa

ZM – Zona da Mata

ZMN – Zona da Mata Norte

ZOPP – Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos)

Sumário

Resumo..... 07

Abstratc..... 08

Lista de Ilustrações..... 09

Lista de Siglas..... 11

Sumário..... 13

Introdução..... 15

Capítulo 01 – Fundamentação Teórica: A Democratização do Planejamento Urbano no Brasil..... 34

1.1 A Democracia e suas vertentes modernas: da Representação à Participação..... 35

1.1.1 A Gestão Democrática das Cidades e a Participação Popular..... 41

1.1.2 A Governança Democrática..... 45

1.1.3 A Participação Popular..... 49

1.1.4 A Autonomia como princípio democrático..... 55

Capítulo 02 – Os Planos Diretores..... 64

2.1 Os Planos Diretores no Regime Militar..... 65

2.2 Os Planos Diretores no contexto da Reforma Urbana..... 70

Leitura da Cidade..... 78

Formulação e Pactuação das propostas..... 79

Definição dos Instrumentos..... 79

Sistema e Gestão e Planejamento do Município..... 80

2.3 O Planejamento e a Elaboração dos Planos Diretores no Estado de Pernambuco.. 82

Capítulo 03 – Metodologias de Planejamento Participativo – Conceitos e Referenciais Teórico-Empíricos..... 92

3.1 Metodologias Participativas..... 92

3.1.1 O método ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos)..... 94

3.1.2 Metodologia de Planejamento Participativo..... 100

Capítulo 04 – Caracterização do Estudo de Caso: A Metodologia Participativa de Elaboração de Planos Diretores na Zona da Mata de Pernambuco..... 110

4.1 O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA..... 110

4.1.1 Os Planos Diretores..... 116

4.2 Os Municípios Estudados (Timbaúba e Nazaré da Mata) 120

4.3 A Metodologia de Elaboração dos Planos Diretores 126

Etapas de elaboração..... 126

FASE I – AÇÕES PRELIMINARES (Preparação)..... 131
FASE II – LEITURA DA REALIDADE: Leitura Técnica + Leitura Comunitária “O município que temos”..... 136
FASE III – FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS, TEMAS PRIORITÁRIOS E EIXOS ESTRATÉGICOS “O município que queremos”..... 141
FASE IV – PROJETO DE LEI / Ações Finalísticas e Complementares “O município de todos”..... 146

Capítulo 05 – Análise da Metodologia aplicada aos Planos Diretores dos Municípios Estudados..... 151
5.1 Análises dos Procedimentos Metodológicos utilizados na elaboração dos Planos Diretores de Timbaúba e Nazaré da Mata..... 154
5.1.1 Apresentação e Capacitação..... 154
Apresentação e Constituição da Equipe Técnica Local..... 154
Capacitações..... 159
5.1.2 Leitura da Realidade..... 166
Leitura Técnica..... 166
Leitura Comunitária..... 170
5.1.3 Formulação e Pactuação das Propostas..... 178
5.1.4 Definição dos Instrumentos Urbanísticos..... 182
5.1.5 Aprovação do Projeto de Lei..... 185
5.2 Análises da Metodologia aplicada aos Planos Diretores dos municípios estudados..... 193
5.2.1 Análise da Estrutura da Metodologia Participativa..... 193
5.2.2 A Participação Popular na elaboração dos Planos Diretores..... 199

Considerações Finais..... 205

Bibliografia..... 213

Anexos

Anexo I – Processo e Metodologia
Anexo II - Apresentações (capacitações)
Anexo III – Matrizes FOFA, de Relevância e de Planejamento
Anexo IV – Comparativo dos Programas escolhidos pela sociedade e os Programas incorporados aos Planos Diretores

Introdução

Nos fins da década de 70 e início da década de 80, o Brasil começa a passar por inúmeras transformações advindas do processo de abertura política e do início dos movimentos de redemocratização, decorrentes do fim do Regime Militar instalado no país desde 1964. Nesse período, ressurgem diversos movimentos sociais, reprimidos durante o regime militar. Movimentos sindicais no Grande ABC paulista; movimentos de luta por reformas de base, como a reforma agrária, com grande visibilidade em nível nacional; e os movimentos sociais urbanos, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que originou, em 1987, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), cuja finalidade era lutar, naquele momento, pela redemocratização do país.

Durante a década de 80, esses movimentos sociais urbanos articulam-se com o Movimento Nacional de Reforma Urbana, em busca da garantia constitucional do direito à cidade e à propriedade.

A mobilização de entidades reunidas em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana foi de fundamental importância durante o período de elaboração da Constituição de 1988, principalmente devido às pressões pela inserção do capítulo referente à política urbana no país. Depois de várias movimentações, o MNRU recolhe mais de 130 mil assinaturas em abaixo-assinado, como forma de garantir, por meio de emenda popular, assegurar a preocupação com a questão urbana dentro da Constituição.

Mesmo com a implantação dos artigos referentes à política urbana, depois de toda essa movimentação, seria necessária a criação de uma lei complementar regulamentando o capítulo então citado. Para Souza (2002, pg.161), as questões referentes a uma profunda reforma urbana foram apenas levadas para os Planos Diretores municipais.

Outro ponto a ser enfatizado diz respeito ao fato de a Constituição Federal constituir o primeiro passo como marco legal na instituição de canais de participação da sociedade civil na tomada de decisões junto com os governos local e central, com a inserção de mecanismos, como plebiscitos, referendos, audiências públicas, além de projetos de lei por emenda popular.

Após a aprovação da nova Constituição Federal, em 1988, o Movimento Nacional de Reforma Urbana necessitava articular-se em torno do Projeto de Lei que regulamentaria o capítulo de Política Urbana, presente na Constituição.

O processo enfrentado pelo Projeto de Lei do Estatuto da Cidade (inicialmente PL181/89[1], em sua tramitação no Senado, e posterior PL5788/90, ao ser encaminhado à Câmara dos Deputados), durante a sua tramitação no Congresso Nacional, esteve intimamente relacionado com a conjuntura política presente no País. O referido projeto de lei perpassa por quatro administrações presidenciais (Governo Sarney em 1989, no ato de seu envio ao Congresso Nacional; Governo Fernando Collor de Melo, entre 1990 e 1992; Governo Itamar Franco, entre 1992 e 1994; e Governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 a 2001, quando foi efetivamente aprovado).

Diversos fatos foram presenciados pelo Brasil durante o período de tramitação do Estatuto. Além dos fatos econômicos e sociais, esteve presente uma conjuntura política conservadora, provocando, assim, um longo processo a ser percorrido pelo Projeto de Lei do Estatuto da Cidade. Enquanto outras leis tiveram a sua tramitação acelerada, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1993, o Estatuto da Cidade sofreu grandes resistências dentro e fora do Congresso Nacional, principalmente, por parte dos setores contrários ao Projeto, como o Supremo Tribunal Federal (GRAZIA in RIBEIRO e CARDOZO; 2003).

Durante o período, verificam-se, logo no início de tramitação do PL 5788/90, inúmeros problemas políticos relacionados com escândalos de corrupção por parte do Presidente da República Fernando Collor de Melo, que veio a ser deposto em 1992 num processo de *impeachment*. Estes fatores fizeram com que o referido projeto de lei passasse um longo período parado, sem presenciar nenhum movimento que agilizasse a sua tramitação.

A deposição do primeiro presidente eleito por eleições diretas, desde o fim da ditadura militar, ocorreu dentro de um contexto no qual estiveram presentes, na conjuntura política, econômica e social, várias incursões para se combater a ascendente escalada da inflação que afligia o País e uma maior liberalização das relações econômicas. A partir daí, tornou-se possível a abertura do País aos investimentos internacionais e à entrada, cada vez mais vigorosa, do modelo neoliberal, advindo de forte pressão dos organismos internacionais de crédito, em especial, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), este sendo responsável por uma grande parte de recursos emprestados ao Brasil no período.

O sistema econômico implementado por Collor ganha maior vigor nas gestões subseqüentes, com Itamar Franco e com Fernando Henrique. Devido a um ambicioso plano de estruturação econômica, o País consegue a estabilização econômica com a implantação do Real, em julho de 1994, considerado um dos fatores decisivos na

[1] A sigla PL significa, neste capítulo, Projeto de Lei.

eleição presidencial daquele ano, culminando a vitória de Fernando Henrique Cardoso à presidência.

No seio da conjuntura política nacional, a presença das forças neoliberais encabeçadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que estava aliado a setores conservadores, a exemplo de muitos políticos advindos do período de ditadura militar, (o então vice-presidente Marco Maciel e senadores, como Jorge Bornhausen e Antônio Carlos Magalhães, pertencentes ao PFL, partido descendente direto daquele período), provocaria entraves no andamento do projeto de lei do Estatuto da Cidade dentro do Congresso Nacional. Apenas com pressões advindas dos partidos da oposição, encabeçadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), associado com o FNRU, o referido projeto começa a tramitar dentro do congresso, mas ainda de forma lenta.

Durante a tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, diversas forças conservadoras estiveram presentes no cenário nacional. Forças estas ligadas a setores imobiliários e da construção civil, oriundas do período do Regime Militar em decorrência dos inúmeros projetos habitacionais desenvolvidos pelo governo federal, impulsionaram empresas ligadas a esses setores. Pressões advindas principalmente de setores situacionistas tentaram barrar, por várias vezes, o projeto de lei 5788/90 na Câmara dos Deputados, principalmente, quando partidos de direita (em destaque, o PSDB – partido do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso - e o Partido da Frente Liberal – PFL – partido do então vice-presidente Marco Maciel) presidiam as principais Comissões responsáveis em tratar os assuntos específicos do projeto de lei. Por vezes, o FNRU teve de abdicar de determinadas matérias com o intuito de agilizar a tramitação.

Depois de uma vigorosa luta dos partidos de esquerda, com a ajuda de alguns deputados governistas que presidiam determinadas comissões ou assumiam as suas relatorias, houve uma certa agilidade na tramitação do projeto, fazendo com que este fosse aprovado em todas as comissões da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2001, sendo então encaminhado ao Senado Federal. No Senado, a tramitação apresentou-se de forma mais ágil, vindo a ser aprovada em 18 de junho daquele ano.

Ainda restava a expectativa em relação à sanção presidencial, pois, naquele momento, a presidência da república estava aliada a setores imobiliários contrários a determinados pontos da lei então aprovada. Diversos artigos foram vetados pelo presidente Fernando Henrique, dentre os quais o relativo à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, fruto de Medida Provisória elaborada pela presidência

para tratar do referido assunto. Depois de quase 12 anos de tramitação, é sancionada, pelo presidente, a lei 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade.

> A aprovação do Estatuto da Cidade era concebida pelo FNRU como a conquista de um valioso instrumento de política urbana, que, se apropriado pela população organizada e pelas Administrações Locais com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros, seria de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação, bem como seria uma grande contribuição na luta por cidades justas, democráticas e sustentáveis. (GRAZIA, in RIBEIRO e CARDOSO, 2003, pgs. 59-60)

Mesmo já sendo obrigatório, desde a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade reafirma, no seu capítulo III, art. 40, a importância, para os municípios brasileiros, da elaboração dos seus Planos Diretores como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, já mencionado no art.182 §1º da Constituição. Dentro do referido artigo, faz-se menção ao § 4º, no qual é descrito que:

> No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativos e Executivos municipais garantirão:
>
> I – A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
>
> II – A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
>
> III – O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O § 5º, vetado no ato da sanção do Estatuto, dizia que "é nula a lei que instituir o Plano Diretor em desacordo com o disposto no § 4º", ficando facultada, nesse momento, a obrigatoriedade da inserção, por parte do poder público, da sociedade civil durante a elaboração do mesmo."

O Estatuto ainda traz um capítulo referente à gestão democrática da cidade em que descreve, em seu artigo 43, que,

> "[...] 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 – Referendo popular e plebiscito (VETADO)."

O Plano Diretor, instituído como forma de Lei municipal, torna-se um importante instrumento de garantias para a promoção do direito à cidade e à moradia, visando,

entre outras finalidades, à inclusão social através da regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários.

Após mais de 13 anos de governos de centro-direita, com princípios ideológicos neoliberais na presidência da República, assume, em 2003, um presidente de características mais progressistas e de um partido de esquerda, Luís Inácio Lula da Silva, do PT, eleito através de uma aliança de centro-esquerda. Logo ao assumir, o presidente Lula cria o Ministério das Cidades[2] (MCidades), que passaria, então, a congregar todas as ações, em nível nacional, das questões referentes às políticas urbanas, como transporte e mobilidade, habitação e política fundiária, saneamento ambiental, além da gestão urbana.

Como forma de ampliação das discussões a respeito das políticas urbanas, é realizada em 2003, a 1ª Conferência Nacional das Cidades, tendo sido antecedida por inúmeras conferências nos âmbitos municipais e estaduais. Dentro desta Conferência, foi constituído o Conselho Nacional das Cidades[3] (ConCidades), que passaria a contar com ampla participação de atores de vários segmentos sociais representativos das questões urbanas em nível nacional. As conferências foram o marco do processo de descentralização das decisões tomadas dentro do Ministério das Cidades. Estas tinham, dentre seus objetivos, "identificar os principais problemas que afligem as cidades brasileiras", além de "construir referenciais para a política nacional de desenvolvimento urbano" (Plano Diretor Participativo, Ministério das Cidades).

A eleição de Lula possibilitou maior participação da população nas discussões das políticas públicas. A discussão da participação popular ampliou-se, saindo do âmbito, até então, dos governos municipais e, às vezes, estaduais para o nível nacional, com a institucionalização de inúmeros canais participativos, a exemplo das Conferências, conselhos e audiências públicas.

Mesmo com a garantia da participação exigida no Estatuto da Cidade, só com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em 2003, estas diretrizes puderam, de fato, ser implementadas.

---

[2] O Ministério das Cidades foi criado por decreto presidencial no 01 de janeiro de 2003, tendo como ministro da pasta o ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra. O Ministério está estruturado em cinco secretarias, a compreender: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Políticas Urbanas, Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

[3] O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano havia sido criado pela medida provisória 2220 de setembro de 2001, mas não havia sido implementado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo sido implementado apenas em 2003, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no momento de realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, a qual passaria a se denominar Conselho Nacional das Cidades.

Em 2004, o governo federal cria o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana como forma “de fazer chegar, a cada um destes municípios, o conhecimento e a potencialidade do Estatuto e do Plano Diretor como instrumento de gestão do território” (Ministério das Cidades, 2008), sendo esse o primeiro passo para a concretização da implantação do Estatuto e da elaboração, pelos municípios, de seus Planos Diretores com participação popular.

Em 2005, o governo federal lança a campanha Plano Diretor Participativo, enfatizando a importância da participação popular na sua elaboração, implementação e fiscalização. O Conselho das Cidades começa a configurar-se como órgão fiscalizador dentro desse processo, emitindo resoluções que descriminam como deve ser o processo participativo e o conteúdo mínimo exigido dentro dos Planos Municipais.

Neste mesmo ano, o Conselho das Cidades emite a resolução nº25, de 18 de março, com orientações e recomendações nas quais enfatiza a aplicação da Lei 10.257/2001, assim como da obrigação dos municípios de realizarem os seus Planos Diretores, mas em caráter especial, reforçando a efetiva participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, em especial, os Planos Diretores.

Através da Campanha Plano Diretor Participativo foram elaborados diversos materiais, tais como cartilhas e livros, para que pudessem orientar os municípios sobre os procedimentos básicos para elaboração dos Planos e consequente participação popular durante todo o processo.

Os Planos Diretores sempre estiveram fortemente embasados em algum referencial teórico-metodológico em relação ao seu processo de construção. Esses referenciais teórico-metodológicos, por vezes, refletiam a conjuntura político-ideológica através do sistema político e da coligação de forças dominantes no país em determinados momentos. Ora mais centralizador e tecnocrático, a exemplo dos planos elaborados durante o período do Regime Militar; ora mais progressistas com ênfase na participação popular, como os planos elaborados neste início de século XXI.

Em relação aos planos elaborados no período do Regime Militar, muitas críticas aos métodos utilizados durante a sua elaboração começaram a ser feitas. Os principais problemas apontados diziam respeito à grande centralização do processo, com a participação apenas de técnicos, que, por vezes, não estavam conectados com a realidade local. O desconhecimento da dinâmica socioeconômica dava lugar à preocupação de tentar reorganizar exclusivamente o espaço urbano.

Em contraposição aos planos do período do Regime Militar, os Planos Diretores elaborados mais recentemente estão embasados nos princípios da Reforma Urbana, nos quais a garantia do direito à cidade e à propriedade, assim como a defesa da gestão democrática com participação popular nos processos de elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas, estava sendo defendida.

Os atuais Planos Diretores foram (e estão sendo) elaborados de forma interdisciplinar com a congruência de especialistas técnicos de diferentes áreas de conhecimento (arquitetos urbanistas, geógrafos, ambientalistas, engenheiros, economistas, dentre outros), além de contar com a participação de diferentes segmentos sociais durante o processo, com a incorporação de todas as áreas municipais (urbana e rural), assim como de áreas consideradas favelas dentro do tecido urbano das cidades, até então esquecidas nos Planos Diretores tradicionais.

O objeto de estudo da presente dissertação consiste na análise da Metodologia Participativa desenvolvida para a elaboração de Planos Diretores, tendo como enfoque a participação dos atores locais (agentes públicos e agentes da sociedade civil). Para tal, terá, como estudo empírico, a análise da Metodologia Participativa desenvolvida para a elaboração dos Planos Diretores de municípios da Zona da Mata do Estado de Pernambuco, aplicada pelo PROMATA, entre os meses de junho a dezembro de 2006, metodologia esta baseada no ideário da Gestão Democrática e que contava com a participação popular durante o processo de elaboração desses planos.

A referida metodologia constou de diversas etapas e de instrumentos técnicos participativos aplicados na fase de diagnóstico, de problematização municipal e na etapa propositiva dos Planos. Novas técnicas de elaboração de Planos Diretores têm sido desenvolvidas na última década no intuito de proporcionarem a inserção da população dentro das discussões.

Foram escolhidos, como estudo de caso, os municípios de Nazaré da Mata e Timbaúba, localizados na Zona da Mata Norte de Pernambuco, que terão os seus processos analisados no intuito de se compreender o comportamento da Metodologia Participativa, partindo do ponto de vista de inserção dos agentes locais dentro do processo de elaboração dos Planos Diretores.

A escolha dos municípios se deu - de acordo com a divisão realizada pelo PROMATA - devido à sua importância em relação aos municípios do grupo ao qual estavam inseridos, a sua relevância para a Região da Zona da Mata Norte, ao tamanho populacional de cada um deles, à dinâmica urbana e, por fim, devido à oferta de equipamentos de comércio e prestação de serviços existentes, como a concentração

de serviços educacionais especializados, a exemplo de Faculdades, nos dois municípios, assim como de órgãos de âmbito estadual e federal.

Os Planos Diretores dos municípios de Timbaúba e Nazaré da Mata, estudados por esta dissertação, foram elaborados por meio de uma parceria entre os governos municipais e o governo do Estado de Pernambuco, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco **(**PROMATA**),** entre os meses de junho e dezembro de 2006.

Devido à baixa capacidade gerencial presenciada nos municípios de pequeno e médio portes (sendo considerada uma população de até 100 mil habitantes), há uma indisponibilidade de recursos técnicos e financeiros necessários para a montagem ou contratação de uma equipe técnica responsável pela elaboração dos seus respectivos planos. Como consequência, o Governo do Estado, através do PROMATA, em experiência semelhante à desenvolvida pela Agência de Estadual de Pesquisa e Planejamento de Pernambuco (CONDEPE-FIDEM), ficou responsável pela elaboração dos Planos Diretores dos municípios Zona da Mata, que se encontravam obrigados a elaborarem seus planos em decorrência das exigências legais (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e resoluções do Conselho das Cidades).

Os municípios tinham, como contrapartida, apenas a disponibilização da estrutura física, assim como da organização preliminar dos trabalhos com o envio de convites, convocatórias dentre outros. O órgão gestor estadual ficou responsável pela estruturação da equipe técnica, do aporte financeiro, da estruturação da metodologia participativa, assim como do desenvolvimento de todas as etapas do processo.

O objetivo geral desta dissertação é avaliar a eficácia da Metodologia Participativa desenvolvida pelo Promata para a elaboração dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata de Pernambuco no que se refere à inserção da população no processo participativo de construção dos referidos planos.

Tendo como foco a aplicação da metodologia nos dois municípios da Zona da Mata Norte (Timbaúba, pertencente ao grupo 01, e Nazaré da Mata, pertencente ao grupo 02), o atendimento do objetivo geral estará pautado em duas abordagens de análise: I) a análise da metodologia participativa, verificando a estruturação dos procedimentos metodológicos que compõem a metodologia estudada; II) análises do ponto de vista da inserção da população nas discussões e a consequente construção de uma autonomia coletiva dos grupos sociais envolvidos no processo de elaboração dos Planos Diretores.

As análises ainda se estruturam dentro de dois focos, relacionados aos procedimentos metodológicos do ponto de vista específico de cada procedimento isolado e do ponto de vista geral da Metodologia Participativa. As análises tenderão a focar as duas abordagens descritas anteriormente.

Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos isolados, os objetivos específicos da presente dissertação são:

- Analisar a importância de cada procedimento metodológico dentro da metodologia participativa, tanto no entendimento relativo ao alcance dos objetivos específicos determinados para aquele procedimento, quanto ao alcance do objetivo geral a ser desenvolvido pela metodologia participativa;
- Analisar os procedimentos metodológicos isoladamente, verificando as técnicas participativas utilizadas, compreendendo sua importância para o processo, assim como a diretividade propiciada pelas mesmas em relação à participação popular;
- Analisar o grau de participação dos atores sociais dentro dos procedimentos estudados, verificando-se, assim, em que medida se processou a participação dos atores sociais na construção do Plano Diretor.

Do ponto de vista da compreensão da Metodologia Participativa, os objetivos específicos partem dos seguintes pontos:

- Analisar a integração e interrelação dos procedimentos metodológicos, constituindo-se, assim, uma Metodologia Participativa de elaboração de Planos Diretores;
- Analisar a inclusão da população nas discussões envoltas ao processo de elaboração dos Planos Diretores, observando o grau de participação face à integralidade do processo;
- Analisar a diretividade expressada pela Metodologia Participativa;
- Analisar a Metodologia Participativa face ao cumprimento das normas legais.

Os procedimentos metodológicos (etapas de elaboração dos Planos Diretores), calcados na metodologia participativa, desenvolvida pelo PROMATA, são constituintes de embasamento teórico-conceitual, que norteiam os Planos Diretores então elaborados. Esses procedimentos são constituídos de estruturas estanques, que se encerram em si mesmo, no intuito de atingirem um determinado objetivo específico. A

conclusão de determinada etapa, com o encerramento de certo procedimento metodológico, constitui-se pela obtenção de um produto que auxiliará na etapa seguinte.

A análise da Metodologia Participativa compreende-se como sendo o estudo da metodologia no conjunto dos procedimentos metodológicos. O entendimento da metodologia participativa parte da compreensão de como os procedimentos metodológicos isolados se articularam para constituírem uma metodologia em específico, propiciando o alcance do objetivo geral proposto para os Planos Diretores, como sendo de um plano que proporcione uma cidade com melhor qualidade de vida e justiça social amparados nos conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Gestão Democrática. A metodologia elaborada ainda tinha, como função, proporcionar a participação dos atores sociais assim como a incorporação dos conceitos teóricos norteadores dos planos no processo de elaboração dos Planos Diretores dos municípios da Zona da Mata.

Para o presente estudo, foram levantados os seguintes questionamentos:

Os procedimentos metodológicos e as técnicas participativas utilizadas podem ser considerados eficazes na constituição de uma Metodologia Participativa de elaboração de Planos Diretores?

A Metodologia Participativa conseguiu envolver, efetivamente, a participação da população nas discussões envoltas aos Planos Diretores?

A Metodologia Participativa propiciou a construção de uma Autonomia Coletiva dos grupos sociais envolvidos no processo?

A Metodologia Participativa conseguiu cumprir as exigências legais ao que concerne à inserção dos diversos agentes sociais no processo de elaboração dos Planos Diretores?

Assim como descrito pelo PROMATA,

> [...] a elaboração de um Plano Diretor exige uma metodologia que privilegie a *participação, promova a mobilização e permita a interação entre os diversos atores sociais*. Torna-se necessário, assim, a instalação de um *processo permanente de reflexão sobre a realidade e as diversas variáveis que influenciam o desenvolvimento local e a justiça social*. Dessa forma, é possível construir um cenário futuro desejado e consensual entre esses atores e, ao mesmo tempo, estabelecer uma lógica de continuidade e atualização do Plano.[4] (Nazaré da Mata, 2006)

Com base nas referidas análises, pretende-se avaliar até que ponto os entraves detectados dentro do processo dificultaram ou comprometeram o atendimento do objetivo geral proposto para os Planos Diretores, objetivo este expresso na citação do

[4] Grifos do autor

PROMATA, contida no Plano Diretor de Nazaré da Mata, presente acima, também inclusa nos demais planos.

A escolha do tema justifica-se pela importância em analisar os mecanismos que moldaram os Planos Diretores das cidades brasileiras, no que diz respeito as suas metodologias participativas. O presente trabalho além de poder contribuir para o aprimoramento destes instrumentos serve de base a outros estudos sobre a temática. Também contribuiu para escolha do objeto de estudo as indagações levantadas durante o processo de elaboração deste trabalho, através da participação da Equipe Técnica Principal na elaboração dos Planos Diretores dos municípios que compreendiam o grupo de trabalho 01, composto pelos municípios de Aliança, Condado, Itambé, Macaparana e Timbaúba.

Diversas indagações foram levantadas em relação à complexidade da Metodologia Participativa, então desenvolvida pelo Promata, principalmente em relação à participação dos atores locais, face às técnicas participativas aplicadas durante o processo de elaboração desses planos.

Ainda em relação às indagações levantadas por este trabalho, encontra-se o interesse pelo objeto de pesquisa face à importância que vem assumindo, na atual conjuntura do País, a construção de instrumentos de participação popular associados à discussão de políticas públicas que visem ao desenvolvimento local de cunho sustentável. Os Planos Diretores tornam-se um importante instrumento de democratização dos benefícios e ônus dos processos de urbanização verificados em todo o País. A construção desse instrumento de forma participativa tem como finalidade promover a mudança de paradigmas na elaboração de políticas públicas, através das quais a população começa a opinar sobre quais são os rumos desejados que os seus municípios, Estados e mesmo o País deverão tomar.

De mero espectador, a população começou a apresentar-se como coadjuvante, ou mesmo protagonista, através de sua participação em diferentes canais participativos com a construção de uma gestão democrática das cidades, ao longo as três últimas décadas, dentro de diferentes instrumentos de gestão democrática dentro das cidades brasileiras.

Torna-se imprescindível a análise de como estão sendo aplicadas as Metodologias Participativas então desenvolvidas para a elaboração de programas, projetos e planos que têm como objetivo proporcionar o Desenvolvimento Local Sustentável. Verifica-se, de um lado, a postura de técnicos – por vezes, bem intencionados – na aplicação de técnicas que concentram determinado grau de diretividade, ocasionando a manipulação de certos processos.

Esta diretividade, dentro dos processos participativos, influenciados pelas próprias técnicas escolhidas, ocasiona, por vezes, a manipulação dos resultados esperados, o que é verificado no conteúdo dos programas, projetos e planos propostos apenas a expressão dos anseios dos técnicos e agências de planejamento (sejam estas ligadas a órgãos governamentais, a organizações não-governamentais ou a agências externas com grande influência no país) orientadores destes processos participativos, não se respaldando nos reais anseios dos agentes locais, em especial, os grupos sociais.

Diante destas constatações, o trabalho pretende contribuir, em âmbito geral - dentro do novo contexto político-social por qual perpassa o País, no qual novos canais de participação começam a ser incorporados na rotina da população brasileira, principalmente, com as constantes cobranças advindas dos diferentes segmentos sociais em relação à prestação de contas dos serviços públicos a serem prestados à população - com a discussão em torno da forma como esses novos instrumentos de gestão democrática das cidades estão sendo elaborados e aplicados, principalmente, em se tratando do principal instrumento regulador do processo de construção do espaço urbano brasileiro: o Plano Diretor.

Do ponto de vista acadêmico, as contribuições da presente dissertação referem-se primeiramente a análise de um processo participativo em bastante evidencia, referindo-se aos Planos Diretores em âmbito geral, e mais especificamente a Planos elaborados pelo Governo do Estado de Pernambuco para os municípios da Zona da Mata. Ainda dentro das contribuições, faz-se referência ao ineditismo em torno da temática (análise de uma Metodologia Participativa adaptada e aplicada a Planos Diretores), em decorrência das discussões levantadas em relação a gestão democrática das cidades. Abre-se então discussões em relação aos novos processos participativos diante das recentes mudanças na estrutura de planejamento e gestão municipal, advindas com o Estatuto da Cidade e implementadas, principalmente ao longo da última década e com a posterior criação do Ministério das Cidades.

Em relação à metodologia de pesquisa da presente dissertação, optou-se pelo Estudo de Caso, para o qual, dentro de uma dimensão composta por 19 municípios que tiveram seus Planos Diretores elaborados pelo Promata naquele momento, foram escolhidos dois municípios localizados na Zona da Mata Norte: Timbaúba e Nazaré da Mata.

Para a realização das análises, serão utilizadas as seguintes técnicas de pesquisa:

- Análise Documental realizada através dos documentos desenvolvidos pelo Promata, durante o processo de elaboração dos Planos Diretores dos Municípios da Zona Mata de Pernambuco, em especial, aos Planos dos municípios de Timbaúba e Nazaré da Mata;

- Entrevistas semi-estruturadas, realizadas junto aos especialistas técnicos envolvidos no processo de elaboração das propostas urbanísticas dos municípios estudados assim como dos referidos coordenadores locais e participantes da sociedade civil;

- Observação Participante, relativo ao envolvimento do autor deste trabalho de pesquisa no processo de elaboração dos Planos Diretores, trabalhando como Arquiteto Urbanista – Técnico de Apoio, realizando, junto aos municípios, visitas e participando diretamente das discussões junto à comunidade local, durante os meses de junho a dezembro de 2006.

O marco teórico conceitual da pesquisa, no qual se enquadra o objeto de estudo, parte da abordagem envolta a três grupos temáticos: I) os aportes teóricos relacionados à estruturação metodológica na compreensão dos conceitos relacionados às metodologias participativas então desenvolvidas atualmente para a elaboração de planos e projetos de desenvolvimento local sustentável; II) os aportes teóricos relacionados à inserção da participação dos agentes locais nos novos canais participativos nos princípios da governança e gestão democrática das cidades; III) os aportes relacionados à construção de uma autonomia dos grupos sociais em relação aos agentes públicos (ou organismos externos à comunidade) dentro de projetos e planos de desenvolvimento.

Na primeira abordagem, estão relacionadas as referências a trabalhos relativos ao desenvolvimento de metodologias participativas imbuídas de determinados conceitos amplamente difundidos, como o Desenvolvimento Local Sustentável presente nas obras de Buarque (2006) e Brose (2001).

A segunda abordagem visa ao entendimento dos conceitos envoltos à governança e gestão democrática das cidades e a participação popular, visando à compreensão das novas formas de relação entre os governos locais e os agentes sociais envolvidos com o desenvolvimento de políticas públicas. O entendimento relativo à segunda abordagem parte primeiramente da compreensão de Democracia Participativa através das obras de Bobbio (2000), Santos (2003), Dahl (apud Santos, 2003), dos conceitos de gestão democrática teorizados por Souza (2002 e 2006), Gohn (2003) e Leal (2003) e o entendimento de Participação Popular e das formas de mensuração dessa participação ao que concerne à inserção da população em processo participativos, visto em De la Mora (1998 e 2002), Dowbor (1999), Brose (2001), Bordenave (2002) e Souza (2002 e 2006).

A terceira abordagem, derivada da segunda, refere-se ao entendimento dos conceitos relacionado à autonomia dos sujeitos sociais frente a projetos participativos, conceitos estes que partem da obra do filósofo grego Cornellius Castoriadis e presentes nas

obras estudadas por Souza (2002 e 2006) e em diversos artigos de Matos (2000, 2001, 2002, 2004a, 2004b, 2006 e 2007).

Ainda em relação à terceira abordagem, encontram-se associados, indiretamente, os conceitos de capital social e empoderamento, que irão reforçar a construção da autonomia a ser almejada pelos grupos sociais, na constituição de sujeitos sociais autônomos capazes de questionar os processos nos quais se encontram inseridos, possibilitando um aumento do seu nível de organização social e, por conseguinte, das pressões desenvolvidas por estes sujeitos.

A conjunção do entendimento do processo de redemocratização, presenciado no País durante as décadas de 80 e 90, está intrinsecamente relacionada a uma maior aproximação entre os agentes públicos (governos municipais, estaduais e federal) e os agentes sociais e econômicos através da abertura de canais institucionalizados ou não de participação social. A abertura dos novos canais de participação dentro dos princípios da governança e da gestão democrática tende a ser reforçada através da ampliação da autonomia dos grupos sociais numa construção permanente do sentido de democracia. A conjugação dos conceitos de governança e de gestão democrática com o conceito de autonomia tende a reforçar a ampliação da democracia como expresso por Santos Jr. (2001), Souza (2002 e 2006), Gohn (2003) e Matos (2007).

O problema norteador da pesquisa consiste na análise dos procedimentos metodológicos utilizados. Procedimentos metodológicos inadequados, complexos e de difícil assimilação podem ser considerados *entraves* dentro do processo, dificultando a participação popular, principalmente, no trato de instrumentos técnicos com características tão especificas[5] como os Planos Diretores, nos quais deverão estar contidos instrumentos urbanísticos bastante inovadores e imbuídos de novos conceitos, embasados em princípios progressistas assentados no conceito de Reforma Urbana.

As técnicas participativas, então utilizadas dentro das metodologias estudadas, têm como função atender a determinados objetivos, sejam eles específicos - relativos a certas etapas do processo -, extinguindo-se ao cabo de cada fase, podendo contribuir para as fases subsequentes, ou a objetivos gerais, possibilitando a compreensão do processo em sua totalidade, no agrupamento de determinados procedimentos isolados. Primeiramente cada procedimento tinha como finalidade atender a determinado objetivo específico com a elaboração de produtos que auxiliariam as

[5] Os Planos Diretores são instrumentos de características técnicas, por vezes, não são facilmente compreendidos pela população em geral. Instrumentos, como zoneamento funcional do espaço, índices urbanísticos, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir entre outros não apresentam fácil assimilação junto à população em geral, que necessita de capacitações direcionadas para esses temas de forma a propiciar um melhor entendimento por todos.

etapas subsequentes e, por conseguinte, atender ao objetivo geral proposto para os Planos Diretores.

Por outro lado, a estruturação dos procedimentos metodológicos e da Metodologia Participativa possibilita determinados graus de abertura às discussões auferidas pela população. Esta abertura ou fechamento das discussões são possibilitados pelas técnicas participativas então empregadas dentro do processo, ou seja, quando técnicas que se expressam como sendo de difícil assimilação em decorrência das suas complexidades face ao seu caráter tecnicista imbuídas de determinados conceitos pouco difundidos para o público em geral, tendem a demonstrar-se distanciadas da realidade local.

Atrelado ao uso de técnicas de difícil assimilação, encontram-se, dentro dos processos participativos, poucos momentos de interação e discussões abertos aos participantes, ou seja, estes participantes são apenas indagados a responder a determinados questionamentos levantados pelos técnicos, não havendo a possibilidade destes mesmos participantes discutirem os temas propostos, mais abertamente, e sem tantos direcionamentos.

Ainda se verifica, intensamente, o direcionamento dado pelos técnicos, por vezes reforçado, através das técnicas participativas então empregadas. Encontra-se, dentro dos diversos processos participativos, a grande centralização técnica e política desses canais. Esta é expressa através da alienação proporcionada por estes processos, então difundidos por meio das técnicas diretivas implementadas por governos ditos progressistas, mas que não se preocupam com a construção de sujeitos sociais autônomos capazes de questionar determinados processos participativos instaurados no sentido unidirecional, governo – sociedade civil, nos quais os agentes locais são manipulados e vistos apenas como objetos para a consolidação de práticas clientelistas e assistencialistas, bastante marcantes na realidade da sociedade brasileira, principalmente, dentro de grupos sociais marcados por inúmeras dificuldades nos mais variados âmbitos (âmbitos estes relacionados a problemas econômicos, sociais, intelectuais, dentre outros).

Os agentes sociais se veem impossibilitados de questionar os processos participativos nos quais se encontram inseridos, sendo visualizados como agentes passivos capazes apenas de seguir as determinações emanadas pelos técnicos (especialistas, moderadores ou animadores) que objetivam o cumprimento de certa orientação, geralmente, circunstanciadas por determinações políticas dos gestores locais.

Os procedimentos metodológicos adotados tinham como finalidade adequar os Planos Diretores ao conteúdo básico[6] exigido pelo Estatuto da Cidade (Artigo 42) e pela Resolução nº 34 do Conselho das Cidades. O conteúdo presente no Plano Diretor deveria passar por discussões junto à população, de forma pactuada, no encontro de soluções para os problemas existentes dentro do município. Este conteúdo diz respeito às propostas de desenvolvimento, às diretrizes setoriais, como meio ambiente, transportes e mobilidade urbana, assim como ao zoneamento funcional do espaço e os parâmetros urbanísticos a serem adotados pelos municípios, além do sistema de controle.

Como forma de estruturação da metodologia de pesquisa apresentada por esta dissertação, adotaram-se três eixos de investigação.

No primeiro eixo, abre-se a discussão dos aportes teóricos e conceituais que embasaram as análises auferidas. O segundo parte, primeiramente, da descrição situacional dos Planos Diretores no Brasil, numa comparação entre os dois momentos históricos de elaboração desses instrumentos de planejamento urbano: primeiro os planos elaborados pelo Regime Militar e, posteriormente, a comparação com os elaborados sob a égide da Reforma Urbana, focalizando-se ainda a situação no Estado de Pernambuco, a descrição das metodologias participativas que constituíram a Metodologia Participativa de elaboração de Planos Diretores desenvolvida pelo PROMATA.

O terceiro eixo consiste na análise dos procedimentos metodológicos e, por conseguinte, na análise da Metodologia Participativa então estudada frente a três aspectos: I) a estruturação metodológica no atendimento exclusivo aos objetivos propostos para cada etapa do processo, assim como no atendimento ao objetivo geral, que consiste na elaboração dos Planos Diretores; II) a inserção da participação dos agentes locais dentro do processo, com a visualização do grau de sua participação em cada etapa; III) a diretividade do processo face à construção de uma autonomia dos grupos sociais envolvidos.

As análises auferidas basearam-se em informações e dados colhidos através de diversas fontes a partir de um amplo levantamento documental, a saber: materiais elaborados durante o processo de elaboração dos Planos Diretores dos municípios estudados; os Planos Diretores dos dois municípios nos quais constavam o diagnóstico participativo (Leitura Técnica e Leitura Comunitária), projeto de lei, anexos com os mapas elaborados durante o processo dentro da Leitura da Realidade e as atas de presença das diversas reuniões, coleta de materiais secundários através da

[6] O Conteúdo básico do Plano Diretor está expresso na Resolução nº 34 do Conselho das Cidades.

internet sobre Planos Diretores, em especial, os materiais produzidos pelo Ministério das Cidades referentes a metodologias de elaboração de Planos Diretores, como guias, cartilhas e material digital, como os disponibilizados em CD-Rom, coleta de materiais referentes às normas legais que subsidiam os trabalhos do Ministério das Cidades na fiscalização dos Planos Diretores, como o Estatuto da Cidade e as Resoluções nº 25 e nº34 do Conselho das Cidades, que balizam os processos de elaboração dos Planos Diretores ao que concerne, respectivamente, à participação popular e o conteúdo mínimo dos Planos. Por fim, utilizou-se de entrevistas com alguns dos atores envolvidos no processo, entre eles técnicos do PROMATA e os especialistas responsáveis pelas propostas de intervenção.

A conclusão deste trabalho acadêmico baseou-se nas análises conjuntas dos diversos documentos, em especial nas normas legais e nos materiais secundários elaborados pelo MCidades, confrontados com os materiais elaborados pelos Planos Diretores e as entrevistas realizadas.

A construção da metodologia baseou-se em diferentes orientações processuais, constituindo-se de procedimentos metodológicos (etapas de elaboração) e de instrumentos técnicos (técnicas participativas utilizadas). Os instrumentos técnicos, de interesse específico neste trabalho, são os métodos participativos aplicados ao processo de elaboração dos Planos Diretores estudados.

O procedimento metodológico de elaboração dos Planos Diretores consistiu na adaptação de uma metodologia já utilizada pelo PROMATA no processo voltado à elaboração de estratégias de Desenvolvimento Local Sustentável, na qual se faz uso de técnicas de participação popular na definição de propostas de cunho estruturante para os municípios então atendidos, utilizados previamente na elaboração dos Planos de Investimento Municipal (PIM). A construção da metodologia, então adotada, baseou-se primeiramente nas orientações do Ministério das Cidades quanto às etapas a serem adotadas (Leituras Técnica e Comunitária, Definição de Propostas, Sistematização das Deliberações e Formatação do Projeto de Lei e Validação Popular da Proposta).

Como forma de se alcançar os objetivos previstos inicialmente e viabilizar a participação da população dentro do processo de elaboração dos Planos, foram utilizadas, associadamente, duas outras técnicas voltadas para o Planejamento Participativo em Desenvolvimento Local Sustentável: a metodologia de planejamento participativo, com a utilização de matrizes de planejamento, sistematizada pelo Profº Sérgio Buarque, e o método ZOPP, associado à primeira técnica e desenvolvido pela

Agência de Cooperação Alemã – GTZ[7] – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, sendo utilizado nas etapas de elencamento dos problemas e potencialidades. Tanto a metodologia de planejamento participativo quanto o método ZOPP serão melhor descritos no capítulo 03, referente à descrição das referidas metodologias.

O processo de elaboração dos Planos Diretores contou com a participação popular em diversas de suas etapas. Os procedimentos metodológicos adotados, associados aos instrumentos técnicos, tinham como finalidade propiciar a participação da população, partindo da constituição do núcleo gestor local e perpassando pelo diagnóstico municipal, que subsidiaria a elaboração de propostas com vistas à promoção do desenvolvimento e crescimento urbano sustentável. A premissa da participação popular que orientava os princípios norteadores dos Planos Diretores objetivava torná-los a expressão dos anseios e interesses da comunidade local.

Como forma de desenvolver as análises propostas, a presente dissertação está estruturada em cinco capítulos, divididos entre o referencial teórico, contextualização dos Planos Diretores no Brasil frente ao ideário da Reforma Urbana, descrição dos Métodos Participativos e a análise do estudo de caso, através do modelo elaborado pelo PROMATA.

O primeiro capítulo consiste no embasamento teórico-conceitual, que se desenvolve através dos conceitos envoltos ao processo de redemocratização vivenciado pelo País, durante a década de 80, fazendo aflorar um novo entendimento acerca do sentido de democracia e como ela poderia ser vivenciada dentro das instâncias públicas, através da institucionalização de novos canais participativos. Os conceitos abordados, descritos anteriormente, irão embasar as análises propostas para o objeto de estudo.

O segundo capítulo consiste numa breve caracterização a respeito dos fundamentos históricos em torno do processo de elaboração dos Planos Diretores elaborados pós Estatuto da Cidade, sob a égide da Reforma Urbana, assim como a caracterização da situação dos municípios do Estado de Pernambuco e o envolvimento do Governo do Estado através dos seus órgãos de apoio ao planejamento e ao desenvolvimento sustentável, a saber, a Agência CONDEPE-FIDEM e o PROMATA.

[7] A Agência de Cooperação Alemã (GTZ) constitui uma empresa de direito privado pertencente ao Governo Alemão, fundada em 1975, que trabalha com o objetivo de contribuir positivamente para o desenvolvimento político, econômico, ecológico e social dos países em desenvolvimento e em processo de reformas para melhorar as condições de vida e as perspectivas da população. A GTZ vem trabalhando, no Brasil, desde 1963, e tem desenvolvido projetos em diversas áreas com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável das áreas atendidas. (ALEMANHA, 2003)

O terceiro capítulo parte da fundamentação conceitual dos modelos teóricos de metodologias participativas voltadas para a elaboração de políticas públicas, principalmente em relação ao desenvolvimento local sustentável de áreas com baixos índices de desenvolvimento humano. Será tratada, neste capítulo, a descrição do Método ZOPP e da Metodologia Participativa, ambos utilizados no processo de elaboração dos Planos Diretores estudados.

O quarto capítulo consiste na caracterização do objeto de estudo, na descrição da metodologia aplicada assim como dos procedimentos metodológicos utilizados na elaboração dos Planos Diretores dos municípios estudados no estudo de caso. Primeiramente se fará uma descrição geral dos municípios estudados através da contextualização político-institucional, sendo posteriormente descrita a aplicação da metodologia de elaboração dos Planos Diretores estudados, com a descrição dos processos e etapas adotadas assim como a forma de inserção da população dentro das discussões desenroladas.

O quinto capítulo consiste na análise da metodologia participativa, abordando os pontos positivos e os pontos negativos (entraves) do processo de elaboração dos Planos Diretores em relação aos objetivos pré-estabelecidos. A determinação dos pontos negativos tem o objetivo de observar os possíveis entraves encontrados dentro da Metodologia que poderiam deslegitimar o processo desenvolvido.

A última parte do estudo consiste nas considerações finais relativas à Metodologia, com o intuito de se verificar o atendimento aos objetivos propostos. As considerações finais referem-se às conclusões extraídas a partir da análise da Metodologia Participativa face aos objetivos específicos propostos para a presente dissertação e, por conseguinte, ao alcance do objetivo geral proposto, no intuito de constatar a presença de entraves que poderiam deslegitimar o processo participativo e o resultado dos Planos Diretores.

Por fim, diante das inovações ao que se refere à participação popular em processos de elaboração de programas, projetos e planos que visem ao desenvolvimento local sustentável ainda são frutos de inúmeras indagações sobre as eficiências em particular, e da efetividade destes processos, principalmente da forte concentração técnica e política dos agentes governamentais.

As indagações levantadas por esta dissertação têm, como objetivo final, não esgotar as discussões a respeito da temática em torno de métodos e técnicas participativas, mas, sim, abrir estas discussões para que se possam constatar os possíveis entraves ocorridos durante esses processos, objetivando os seus aperfeiçoamentos na constituição de sociedades mais autônomas, capazes de questionar os rumos do desenvolvimento local, opondo-se a intervenções externas.

Capítulo 01 – Fundamentação Teórica: A Democratização do Planejamento Urbano no Brasil

A análise a ser auferida por este trabalho parte da compreensão de conceitos envoltos às relações sociais observando como se estrutura essas relações a partir da elevação do capital social dos grupos sociais objetivando a construção de uma autonomia coletiva com certo grau de empoderamento capaz de pressionar os agentes públicos na formulação e implementação de programas e projetos de desenvolvimento. Como pano de fundo encontra-se as metodologias participativas, que através dos modelos pré-estabelecidos pelos governos locais, Organizações Não-Governamentais e de agências internacionais tendem a influir direta ou indiretamente na definição desses programas e projetos de desenvolvimento.

As discussões abordadas partem da definição de alguns conceitos considerados pelo autor como sendo essenciais para a realização das análises em torno da metodologia participativa e os seus procedimentos metodológicos estudados. Inicia-se da compreensão do conceito mais genérico de Democracia e sua particularização no entendimento da Democracia Participativa como vem sendo entendida na literatura política brasileira, embasando posteriormente as definições de gestão democrática das cidades e de participação popular, amplamente defendidas no período de redemocratização do país principalmente com o Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Outros conceitos que também permeiam o embasamento teórico deste trabalho e que irão auxiliar nas discussões conclusivas sobre o objeto de estudo, a fim de se atingirem os objetivos propostos, partem da compreensão do entendimento do conceito de Governança e de Autonomia, que são auxiliados da compreensão de Capital Social e Empoderamento. Esses conceitos são compreendidos de forma conjunta, pois os seus entendimentos se entrelaçam ao longo das discussões.

Os conceitos de democracia participativa e de gestão democrática das cidades permeiam o debate em torno do processo de descentralização político-administrativa verificado no período pós-Regime Militar. As novas gestões municipais, de caráter progressista, emergentes durante as décadas de 1980 e 1990, começaram a inserir na agenda governamental instrumentos que proporcionassem à sociedade um maior controle das ações governamentais, principalmente em se tratando do Orçamento Público, com a definição de prioridades, aplicabilidade dos recursos, fiscalização na execução dos serviços auferidos e acompanhamento das prestações de contas. Durante o período supracitado foram sendo criados diversos instrumentos de gestão

democrática que proporcionaram a participação da população, permitindo a esta exercer mais enfaticamente a cidadania e à liberdade expressando suas opiniões sobre as ações dos governos locais e centrais, fatos esses tão reprimidos durante o Regime Militar. Os instrumentos criados, por vezes, foram adaptando-se às realidades locais de cada município, ao mesmo tempo em que estavam institucionalizando-se nos âmbitos regionais e nacional[8].

Os conceitos de Governança Democrática e Autonomia se baseiam nas relações entre governo e sociedade civil. Relações essas que irão estar intrinsecamente presentes nas metodologias participativas amplamente difundidas pelo país, e que também foram apropriadas dentro do Estado de Pernambuco no processo de elaboração dos Planos Diretores estudados.

1.1 A Democracia e suas vertentes modernas: da Representação à Participação

O conceito de Democracia vem sendo teoricamente aprofundado desde a Antiguidade, mais precisamente na Grécia Antiga, de onde emergiu a primeira forma democrática de governo. A democracia era então exercida de forma direta por todos os cidadãos[9]. Como descreve Bobbio (2000), a imagem de democracia presenciada pelos antigos estava associada a uma praça ou assembléia na qual os cidadãos eram chamados a tomar as decisões que lhes diziam respeito.

Os sentidos dados à democracia ganham novos contornos, fazendo-se uma releitura de democracia vivenciada pelos clássicos. No entendimento geral de democracia, esse é definido como sendo o "governo de todos para todos". Bobbio (2000) distingue vários modelos de democracia vivenciada ao longo do tempo, mas como pressupostos básicos defendidos dentro desse trabalho, serão abordados dois tipos básicos de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa. Dentro desses dois modelos emergem uma terceira via, com a confrontação dos dois modelos citados anteriormente, definido como sendo a democracia mista, onde se observa a presença tanto de características atreladas ao modelo representativo com a presença de canais de decisão participativa. Atualmente, os debates a respeito do sentido de democracia giram em torno da contraposição entre democracia representativa e democracia direta ou participativa. Dentro de um conceito hegemônico de democracia, o sentido de

---

[8] Muitos dos instrumentos criados, tais como os conselhos setoriais e mesmo questões concernentes à elaboração e fiscalização dos orçamentos públicos foram sendo institucionalizados por leis estaduais e nacionais, a exemplo do próprio Estatuto da Cidade, obrigando os municípios a elaborarem não apenas os seus Planos Diretores (Art. 40, §4º), por meio de participação popular, mas também na gestão orçamentária (Art. 44).

[9] Entende-se como sendo cidadãos apenas os homens considerados livres. Mulheres, escravos, estrangeiros e crianças não eram considerados cidadãos, não estando aptos a discutirem e decidirem os diversos assuntos abordados.

democracia representativa está bastante ligado ao Estado Moderno Capitalista, com forte presença do Mercado na definição da estrutura social (novas relações entre exploradores e explorados) representado pela divisão de classes, e atualmente sustentado pelo modelo neoliberal[10] defendido pelos países do norte ou desenvolvidos; ante o conceito de democracia participativa, defendido por setores progressistas em países do sul amparados pela concepção contra-hegemônica de democracia, sendo vistos mais intensamente nos países de desenvolvimento intermediário ou semi-periféricos (SANTOS, 2003).

Em Bobbio (2000, pg.386), a democracia é entendida como sendo "o poder em público". O referido autor faz uso dessa expressão "para indicar todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados 'vejam' como e onde as tomam".

O conceito de Democracia Representativa mais difundido está bastante relacionado ao processo de escolha dos representantes por meio de eleições. Como afirma Souza (2006, pg.38), "a 'democracia' representativa, como o próprio nome sugere, assenta-se sobre o princípio da *representatividade*. A representação, diferentemente da *delegação*, significa alienar poder decisório em favor de outrem".

> Em suma, o voto, ao qual se costuma associar o relevante ato de uma democracia atual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir. Quando descrevemos o processo de democratização ocorrido ao longo do século XIX nos diferentes países que hoje chamamos de democráticos, nos referimos à ampliação progressiva, mais rápida ou mais lenta segundo os diferentes países, do direito de eleger os representantes, ou então à extensão do processo eleitoral a partes do Estado, como a Câmara alta, na qual os membros eram habitualmente nomeados pelo soberano. (BOBBIO, 2000, p.372)

A Democracia Participativa pode ser entendida como sendo a participação direta da população através de mecanismos, instrumentos ou canais decisórios, na definição de ações governamentais. Esse sistema ainda vem sendo aprimorado, necessitando de uma melhor conceituação.

---

[10] No Brasil, durante as duas gestões do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, na Presidência da República com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi impresso o modelo neoliberal, com rigidez econômica que proporcionou um desarranjo econômico-social que possibilitou a vulnerabilidade do país e a presença constante de crises econômicas; a forte ligação a instituições de crédito internacional como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial; baixa capacidade administrativa na área social; além da privatização de empresas públicas cruciais ao desenvolvimento do país, por vezes a preços abaixo dos de mercado, a exemplo da venda da Companhia Vale do Rio Doce em 1995. O mesmo verifica-se nas gestões estaduais do PSDB, a exemplo do Estado de São Paulo, onde se verificou a venda durante a gestão de Geraldo Alckmin do Banco do Estado de São Paulo – BANESPA, e do Banco Nossa Caixa na atual gestão do governador José Serra, sendo esse último comprado pelo Banco do Brasil, de responsabilidade do Governo Federal.

O princípio defendido no conceito de democracia mista ou semi-direta, condiz com a conjunção dos dois modelos básicos, onde se faz uso da escolha de representantes para definições de cunho administrativo, burocrático associado a medidas generalizantes; associado à abertura de canais de participação direta da população na definição de ações, diretrizes, planos e projetos de características mais específicas e que irão infligir de forma mais direta o cotidiano dos cidadãos.

Souza descreve a partir do conceito de democracia representativa a diferenciação existente entre os dois modelos básicos apresentados inicialmente:

> Na 'democracia' representativa, diferentemente da democracia direta, em que o mandato daqueles que recebem uma delegação é um mandato *imperativo* – isto é, uma delegação para realizar algo específico ou para transmitir o pensamento e as decisões de uma coletividade –, o mandato é do tipo chamado "mandato livre": os representantes têm o direito de decidir *livremente em nome* dos eleitores. (SOUZA, 2006, pg.39)

Em âmbito geral, o sistema representativo tem se sobressaído em relação ao sistema participativo em decorrência das exigências intrínsecas ao segundo sistema em decorrência ao primeiro. Como cita Bobbio (2000), descrevendo Rousseau, em uma diferenciação entre a democracia dos antigos e a democracia moderna, como dito direta versus representativa:

> Das duas diferenças entre a democracia moderna e a democracia antiga, a primeira foi o efeito natural da alteração das condições históricas, a segunda, ao contrário, foi efeito de uma diferente concepção moral de mundo. A substituição da democracia direta pela democracia representativa deveu-se a uma questão de fato; o distinto juízo sobre a democracia como forma de governo implica uma questão de princípio. As condições históricas alteraram-se com a transição cidade-Estado para os grandes Estados territoriais. O próprio Rousseau, embora tivesse feito elogio da democracia direta, reconheceu que uma das razões pelas quais uma verdadeira democracia jamais existiu, e jamais existirá, era que ela exige um Estado muito pequeno "no qual seja fácil para o povo reunir-se, e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros.

Complementando o que descreve Bobbio (2000), faz-se destaque ao princípio defendido pela democracia representativa, da inviabilidade de implementação de um sistema totalmente participativo em decorrência do tamanho dos territórios de decisão (sejam esses territórios o município, o Estado, ou mesmo a Nação) e ao elevado número de habitantes.

Segundo Robert Dahl (apud SANTOS, 2003, pg.48),

> [...] quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões para os seus

> representantes. Quanto maior for à unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.

O debate durante o século XX girava em torno da emergência do regime democrático em todo o mundo. A conquista da democracia esteve presente nas principais discussões políticas, acadêmicas e sociais no intuito de se buscar a melhor compreensão do modelo de democracia a ser idealizado. De modos diferentes, os diversos países considerados democráticos tem buscado formas de possibilitar uma maior interação entre o Estado e a sociedade, com a introdução dos mecanismos de controle social. Bobbio (2000) faz uma breve descrição da conjunção dos dois modelos de democracia presentes na antiguidade e atualmente, citando que

> […] a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas. (2000, pg.374)

O mesmo discurso pode ser auferido na contraposição entre os sistemas representativos ante participativos como visualizado nos sistemas políticos democráticos dos "países do norte" e nos "países do sul", assim divididos por Santos (2003).

De um lado, verifica-se nos países do "norte[11]", uma maior presença, e mesmo afirmação, do modelo de democracia representativa, sendo às vezes complementado com consultas populares através de referendos ou plebiscitos, geralmente associados às eleições para escolhas de representantes. Canais de participação como conselhos, conferências, dentro outros, ainda são pouco explorados.

Do outro lado, verifica-se, nos países do "sul" em processo de desenvolvimento[12], principalmente aqueles que passaram por regimes totalitários durante a segunda metade do século XX, uma maior pressão advinda dos movimentos sociais na constituição de mecanismos que os propiciassem maior controle das ações do governo. Verifica-se a presença, nesses países de instrumentos, institucionalizados ou não, de canais diretos de participação da população, a exemplo dos orçamentos participativos, atualmente tão difundidos no Brasil.

---

[11] Podem ser considerados países do norte, aqueles com longa tradição democrática a exemplo dos Estados Unidos e alguns países de raízes anglo-saxônica.

[12] Para Santos (2002), os países considerados do sul, são aqueles que passaram por processos de democratização ou reafirmação democrática no final do século XX, a exemplo dos países com raízes latinas, países africanos como África do Sul e Moçambique, e no caso asiático a Índia.

Em relação específica do Brasil, ao longo das últimas três décadas novos conceitos em torno do planejamento e da gestão das cidades permeiam a sociedade brasileira advindos do processo de redemocratização verificado no país durante a década de 1980. O processo de redemocratização proporcionou já na década de 1980, por meio da abertura política, a ascensão de partidos de esquerda embasados por ideais progressistas e ante o regime de exceção então instalado no país. Em decorrência dos inúmeros problemas socioeconômicos presenciados no país na década de 1980, com altas taxas de inflação e baixo crescimento econômico, agravados pelos fracassos dos planos governamentais[13], e associado à ascensão de inúmeros movimentos sociais contestatórios, o processo de redemocratização pode ser considerado bastante longo, e por vezes, tortuoso[14].

Esse processo tortuoso de reafirmação democrática fez emergir novos instrumentos de gestão urbana nos três níveis de governo, onde se presenciou principalmente, uma maior participação da população na definição das ações dos governos locais e centrais. Guiados por esses novos ideais, surgem dentro das gestões progressistas então instaladas, principalmente após as eleições para prefeitos ocorridas em 1985, novos instrumentos de gestão que visavam uma maior integração entre representantes e representados, mais precisamente entre as administrações e a sociedade civil.

Pode-se verificar no Brasil a associação dos dois modelos básicos de democracia citados anteriormente (representativa e participativa). A presença de uma democracia representativa, amparada por canais de participação direta na tomada de decisões. Autores como Santos (2003) considera o Brasil como sendo um país de Democracia Mista ao adotar os dois modelos básicos de democracia. Esse modelo proporciona um maior controle dos governantes por parte dos cidadãos, tanto do ponto de vista da cobrança, quanto na elaboração e implementação de políticas públicas.

> Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem-sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Essa combinação se dá em três níveis: no local, cidadãos participam de um processo de

[13] Dentre os planos implementados no Brasil, como forma de estabilizar as altas taxas de inflação foram criados os Planos Cruzado, Plano Bresser, Plano Collor e por fim o Plano Real em 1994 (único plano econômico que conseguiu estabilizar a situação financeira com a implantação progressiva de uma nova moeda).

[14] O processo de redemocratização presenciou durante os últimos vinte anos (a partir de 1988) a volta das eleições diretas para a escolha de Presidente da República logo em 1989, com a eleição de Fernando Collor de Melo; seguido de um processo de impeachment contra o presidente eleito em 1992, com grandes movimentações populares que resultou na sua deposição naquele ano; vindo seguida da eleição e reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, bastante sintonizado com ideais econômicos neoliberais; seguido da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, como sendo um presidente mais alinhado com ideais progressistas advindo de classes mais populares, onde se presenciou a implantação de um modelo socioeconômico mais progressista, com a implantação de políticas inclusivas e de inversão de prioridades.

> negociação e deliberação sobre prioridades na distribuição de bens públicos. (SANTOS e AVRITZER, in SANTOS, 2003, pg.66)

O modelo de democracia mista foi introduzido na Constituição Federal de 1988, ao considerar em seu Artigo 1º, Parágrafo Único, onde descreve que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

> O controle da Administração Pública, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos, de medidas que priorizem investimentos na área social para reverter o quadro da desigualdade social, deve ser efetuado pelas instituições que representam o cidadão, com base no sistema de democracia representativa, ou de forma direta com base no sistema da democracia participativa ou direta. (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, pg.203)

Na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 14, estão presentes alguns dos instrumentos de participação direta da população na tomada de decisões, tais como os plebiscitos, referendos e iniciativa popular. Naquele momento ainda não havia a referência do controle público em torno do orçamento municipal, estadual ou federal. Em decorrência do considerável número de experiências de Orçamento Participativo, esse instrumento de participação e controle passou a ser cada vez mais difundido e consequentemente, reafirmado como instância de participação popular e instrumento de democracia participativa, se tornando presente em diversas leis que instituíram Planos Diretores Municipais.

> Portanto, é mister afirmar que a vigente Constituição da República estabeleceu um sistema de exercício do poder político que conjuga a tradicional representação com a intervenção direta do povo no desempenho de todas as funções estatais (administrativa, legislativa e judiciária) [...] (PETRUCCI in DALLARI e DI SARNO, 2007, pg.192)

Ao conceito de Democracia Participativa, associa-se o de gestão democrática da cidade, caracterizado por novos instrumentos de participação da população na tomada de decisões junto com o poder executivo local, regional ou mesmo nacional.

> A relação entre Administração Pública e o cidadão deve ser construída com base na democracia e na cidadania. Isso significa que o Estado Brasileiro, como um Estado Democrático de Direito, deve conter uma ordem jurídica com mecanismos eficazes de controle da Administração Pública, mediante instrumentos e processos democráticos de cooperação, parceria e participação enquanto formas legítimas do exercício da cidadania. (BRASIL, 2005, pg.204)

Fonseca e Beuttenmuller (2007) citam que são aspectos cruciais para a efetivação do sistema democrático o papel da informação com vistas ao controle social. Os mesmos autores descrevem que por controle social entende-se como sendo

> [...] a existência de mecanismos formais (consultivos e/ou deliberativos) existentes na esfera pública, cujos objetivos são, para além do momento eleitoral: fiscalizar ações governamentais nas mais diversas áreas e de formas distintas; interceder abertamente quanto à formulação e implementação de políticas públicas; e canalizar opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema com o objetivo de ouvi-los quanto à execução de políticas. Em outras palavras, controle social diz respeito à possibilidade de o Estado (que não é neutro, embora objetive a igualdade jurídico-política e socioeconômica) ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade. Esses grupos, embora tenham agendas e interesses distintos, podem controlar o estado – o que implica controlarem-se mutuamente –, tendo em vista o caráter democrático e republicano de suas instituições e dos fundamentos que o erigem.

As principais discussões em torno da conceituação de democracia se embasam no entendimento de Estado Moderno, de acordo com teóricos como Marx e Engels (SAES, 1987), onde há a prevalência da organização da sociedade dividida em classes sociais antagônicas (explorados e explorados) com a presença de conflito de interesses, baseadas nas divisões sociais de trabalho. Os conflitos de interesses perpassam pelas sociedades atuais se refletindo no processo de ocupação e demarcação do espaço. As relações sociais existentes se refletem nas formas como tende a se apresentar a democracia nos diferentes países considerados democráticos.

> [...] no Brasil as experiências mais significativas de mudança na forma da democracia têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos. (SANTOS e AVRITZER, in SANTOS, 2003, pg.69)

1.2 A Gestão Democrática das Cidades e a Participação Popular

A gestão democrática da cidade parte do viés de democracia participativa, através da abertura de canais, ora consultivos, ora deliberativos, na definição de políticas públicas como audiências, fóruns, conferências, orçamentos participativos, elaboração de planos e projetos institucionais, tais como os Planos Diretores.

O conceito de gestão democrática advém dos princípios defendidos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, com a implementação, em princípio, por parte dos municípios de novas práticas de gestão. A gestão democrática das cidades também está vinculada ao processo de descentralização política decorrente da redemocratização do país.

O entendimento do conceito de gestão democrática tem por intuito embasar o planejamento e gestão das cidades geridas por administrações de cunho progressistas, assim como o processo de elaboração de políticas públicas e, por conseguinte, a elaboração dos Planos Diretores desses municípios.

A gestão democrática das cidades perpassa primordialmente à descentralização político-administrativa associada ao conceito de inversão de prioridades, com caráter redistributivo das riquezas auferidas antepondo-se ao crescimento predatório implementado ao modelo desenvolvimentista presenciado no país ao longo de todo o século XX.

> Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, 2004, pg.14)

Segundo Leal (2003, pg.57),

> A década de noventa foi marcada pela forte presença do poder local na definição da agenda pública, onde se evidenciou, particularmente, o papel dessa esfera de poder na instauração dos mecanismos de gestão democrática da cidade, estabelecidos pela Constituição de 1988. Como resultante desse processo – distintamente da década de oitenta – nos anos noventa as experiências de descentralização política na gestão municipal foram mais difundidas no espaço nacional, passando mesmo a ter um maior grau de legitimidade.

O princípio da gestão democrática está intrinsecamente relacionado com a resolução dos problemas que afligem os setores sociais de baixa renda. Para Marquetti e Campos (in MARQUETTI, CAMPOS e PIRES; 2008) a questão da gestão democrática torna-se um dos fundamentos essenciais para a efetivação de uma inversão de prioridades. A definição de inversão de prioridades pauta-se se pela justa distribuição dos recursos das cidades, com investimentos em áreas consideradas carentes de infraestrutura urbana, investimentos sociais e de geração de renda com o fito de atender-se as populações de menor poder aquisitivo. A participação dessa população na definição de prioridades é de fundamental importância para o alcance desse objetivo (inverter prioridades – transferência de investimentos de áreas com infraestrutura já instalada para áreas com carência de infraestrutura urbana). O objetivo final condiz com a diminuição das enormes desigualdades características da sociedade brasileira, tanto em grandes quanto pequenos municípios.

Após a instituição na Constituição Federal do reconhecimento da Política Urbana, e, por conseguinte, da gestão democrática das cidades, como direito, ainda necessitava-se da regulamentação do seu respectivo capítulo. Após um longo processo de discussão é aprovado em 2001 o Estatuto da Cidade, lei que viria regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição. Como cita Alfonsin (in RIBEIRO e CARDOSO, 2001, pg.96),

> O Estatuto busca virar a página de um tempo de clientelismo, troca de favores e promiscuidade entre a elite das cidades e os gestores urbanos. Mais do que nunca as cidades brasileiras estão desafiadas a 'casar' a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental.
>
> Fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, prever os pontos onde se localizarão atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros. Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos; podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável. (BRASIL, 2004, pg.14)

Devido a reivindicações dos movimentos sociais organizados, principalmente o Movimento Nacional de Reforma Urbana em relação ao trato da política urbana, foram incorporados à Constituição Federal de 1988 e reafirmados no Estatuto da Cidade, instrumentos que garantissem a gestão democrática da cidade. Dentro do Estatuto da Cidade foi incorporado o princípio da participação da população na definição de políticas públicas, já presentes na Constituição, tais como as audiências e os debates públicos, assim como foram apresentados novos instrumentos. A gestão democrática da cidade vem sendo um dos princípios a serem defendidos pelo Estatuto da Cidade como primordiais para a garantia das funções sociais da cidade e da propriedade.

A gestão democrática da cidade ganha um capítulo específico dentro do Estatuto da Cidade, no qual são descritos os principais canais de participação, assim como as abordagens onde se torna essencial a participação da população, tais como a gestão orçamentária (orçamento participativo, discussão e elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual), além da obrigatoriedade na elaboração, implementação e revisão dos Planos Diretores.

O Estatuto da Cidade reafirma em seu Artigo 2º que a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Para garantir esses princípios, diversas diretrizes são traçadas dentre as quais estão à afirmação da "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".

O mesmo Artigo ainda cita, dentre as diretrizes, "a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização em atendimento ao interesse social"; "audiência do Poder Público municipal e da

população interessada nos processo de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto e a segurança da população".

> A gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular. Potencializar o exercício dos direitos políticos e da cidadania deve ser o objetivo que deve ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. O direito à participação popular será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade. Para ser exercido, este direito pressupõe a capacitação política dos diversos grupos sociais. (BRASIL, 2005, pg.33)

O processo de gestão democrática das cidades engloba outros princípios, dentre os quais, faz-se alusão à minimização dos conflitos de interesses existentes entre os diferentes setores socioeconômicos presentes no espaço urbano. Conflitos esses antagônicos e divergentes do ponto de vista de construção desse mesmo espaço urbano. De um lado verificam-se a presença dos setores socialmente excluídos do processo de urbanização das cidades, considerados marginalizados e expurgados do almejo quanto aos seus direitos constitucionais básicos (saúde, educação, moradia, lazer, transporte, etc.). Do outro lado, encontram-se setores abastados economicamente, entrelaçados aos segmentos proprietários do capital financeiro responsáveis pelo processo de construção acelerado das cidades e eminentemente mandatários do poder econômico, vinculados ao mercado imobiliário e de construção civil, geralmente pertencente às elites coloniais que sempre dominaram as cenas políticas e econômicas no país.

Leal observa dentro do processo de gestão democrática uma nova concepção,

> [...] O ideário da gestão democrática das cidades, que antes recaía unicamente sobre o papel dos setores populares e de suas organizações como canal de interlocução com o poder público local, passa também a ter como premissa a inclusão dos agentes econômicos, incorporando-se às ideias de cooperação, negociação e parceria. (2003, pg.67)

Para melhor entendimento do conceito de gestão democrática, faz-se necessário uma breve abordagem a respeito da conceituação de participação popular no processo de definição de políticas públicas.

Atrelado aos novos princípios de gestão democrática encontra-se a conceituação de governança democrática com visualização de uma maior aproximação entre governo e sociedade civil através de diferentes mecanismos que visem a aproximação entre esses dois tipos de atores.

1.2.1 A Governança Democrática

O processo de redemocratização proporcionou ao país a incorporação dentro das novas gestões, baseadas em princípios progressistas, principalmente com a ascensão do PT, de inúmeros novos canais de participação da sociedade nas discussões de políticas públicas junto aos governos municipais, estaduais e mesmo federal. A descentralização das ações governamentais, que possibilitou uma maior autonomia por parte dos municípios, engendrou a estes entes federativos um aumento das suas responsabilidades perante a oferta de serviços públicos de saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, dentre outros. Por outro lado, as pressões advindas da sociedade civil fizeram com que as relações entre essa e os governos locais se estreitassem.

> Os critérios de tomada de decisão, com respeito à alocação de recursos, com vista a inclusão das demandas sociais na agenda pública, passaram a ser alvo do crivo do conjunto dos segmentos sociais envolvidos. Esse tipo de postura, embora não tenha rompido com as práticas tradicionais, serviu para atenuar comportamentos do tipo clientelista/assistencialista. Uma outra inovação, surgida a partir da administrações democráticas, tratou do resgate a autonomia e da identidade local. A antiga relação de subordinação e de dependência em relação às demais esferas do governo foi substituída pela tentativa de afirmação dos interesses e da cultura política local. LEAL, 2003, pgs. 28 e 29)

Os novos canais participativos criados ao longo dessas três décadas possibilitaram maiores interlocuções entre esses dois setores. Atrelado às novas formas de relações entre o setor público e a sociedade civil incorpora-se novos conceitos imbuídos nesses processos. Dentre os novos conceitos destaca-se a questão da Governança Local, Autonomia, decorrendo desses os conceitos de capital social e empoderamento dos grupos sociais.

A ascensão do Presidente Lula potencializou os canais participativos ao instituir as conferências setoriais e a implantação de diversos conselhos nas diferentes esferas de poder (municipal, estadual e federal). Dentre as conferências e os conselhos criados encontram-se os referentes à política urbana vindo a propiciar uma maior interação entre governo e sociedade civil organizada.

Em relatório do Banco Mundial (BORGES, 2003), esse se posiciona favorável aos mecanismos de controle mais direto da população e no aumento do empoderamento dos decisores locais em decorrência dos problemas estruturantes ainda existentes nos mecanismos democráticos de representação, principalmente nos países em desenvolvimento

> Especialmente nos países em desenvolvimento[15], argumenta-se em seguida, os processos eleitorais são imperfeitos, não sendo suficientes para assegurar a adequação do governo às preferências dos cidadãos, e que a existência de instituições e organizações intermediárias é essencial para aumentar a qualidade dos procedimentos democráticos. O Banco (Mundial) observa, ainda, que os cidadãos participam não apenas como eleitores, mas também como pagadores de impostos, como usuários de serviços públicos e, cada vez mais, como membros de ONGs e organizações populares. Essas associações são consideradas valiosas tanto por sua habilidade na provisão de bens públicos, como "por seu papel na construção de relações de confiança e de um senso de pertencimento à esfera pública entre aqueles excluídos ou alienados do processo político".

Segundo SANTOS (apud CORTÊS, in LUBAMBO, COELHO e MELO, 2005, pg. 15) "o conceito de governança se refere às capacidades gerenciais dos governos, à eficácia de suas políticas e ao processo decisório de envolvimento na promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contextos democráticos".

O conceito de governança ainda pressupõe,

> [...] a intensificação das relações entre governos e sociedade civil. Nesse sentido pode referir-se a formatos de gestão pública baseados na interação público/privado, ou a formas de participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamento e implementação de políticas públicas. (CORTÊS, in LUBAMBO, COELHO e MELO, 2005, pg. 15)

Para o Banco Mundial (apud BORGES, 2003) existem quatro dimensões-chave para a Boa Governança:

- Administração do setor público, com a melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação dos serviços sociais;
- Quadro Legal, com o estabelecimento de um marco legal, o que envolve uma série de regras conhecidas previamente, cujo cumprimento é garantido em um órgão judicial independente, e de procedimentos para modificá-los, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos;
- Participação e *accountability*, com a emergência de canais de participação da população na definição e fiscalização na implementação de políticas públicas;

[15] O termo existente no texto original "Terceiro Mundo" foi substituído pelo autor da presente dissertação por se encontrar desatualizado, sendo para tal aplicado o termo usado mais atualmente, se referindo aos países que se encontram em processo de desenvolvimento.

- Informação e Transparência, que associado com os mecanismos de participação, possibilitam aos cidadãos maior controle das ações do governamentais.

De acordo com Santos Jr. (2001,) as novas configurações presenciadas tanto dentro dos governos (sejam eles locais, regionais ou mesmo nacional), como na sociedade civil, ocorridas com o fim do Regime Militar, "exigiu a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões, que faz emergir um novo regime de ação pública no qual são criadas novas formas de interação entre governo e sociedade, através de canas de participação da sociedade na gestão pública".

As novas formas de gestão das cidades com a emergência de novos atores sociais[16] exigem arranjos institucionais inovadores que possibilitem uma maior interlocução entre governo e sociedade civil. Esses novos arranjos por vezes se constituem em esferas institucionalizadas ou não de canais de participação, onde os diversos segmentos da sociedade civil são chamados para participarem das ações do governo, sejam opinando, discutindo ou mesmo definindo programas e projetos de políticas públicas nas etapas de elaboração e implementação. As novas ações possibilitam a incorporação de mecanismos de transparência e controle das ações do governo por parte da sociedade. Associado aos canais participativos observa-se as relações de cooperação e de conflito entre os diferentes atores e perante o governo local. Esses novos padrões de governo são baseados nos princípios do modelo de *governança democrática* (SANTOS Jr., 2001, pg.66). O mesmo autor ainda complementa a conceituação de governança democrática se referindo, "[...] a mecanismos de interação entre governo e sociedade que compõem o sistema de formação da legitimidade necessária à tomada de decisões em um regime democrático enquanto sistema representativo de governo" (2001, pg.66).

Como afirmado por Hamel (apud SANTOS Jr., 2001, pg.60),

> "[...] a noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis."

Seguindo o raciocínio implicado por Hamel, observa-se que a construção de uma governança mais efetiva está diretamente relacionada às relações entre os diversos

[16] Com o processo de redemocratização verificado no país já no final da década de 1970 (no ano de 1979 com a abertura política), possibilitou o ressurgimento de inúmeros movimentos sociais então reprimidos

atores e a diferentes fatores que se encontram embutidos nesse processo. As orientações ideológicas tendem a orientar expressivamente as relações de governança, principalmente entre o governo e os setores sociais mais populares, pois verifica-se uma grande aproximação desses dois atores principalmente quando se trata de governos de cunho mais progressistas, a exemplo do Partido dos Trabalhadores na implementação e difusão do Orçamento Participativo. Por outro lado, as relações entre o setor público e os agentes econômicos (em especial, o setor imobiliário e de construção civil, vindo a exercer forte influência na elaboração e implementação das políticas urbanas, principalmente nos grandes centros urbanos), tendo esses agentes econômicos a vir exercer grandes influências, com características *lobistas*, financiando diversos projetos idealizados pelos agentes políticos, a exemplo do financiamento de campanhas políticas em períodos eleitorais. Para a efetivação de uma boa governança se faz necessário uma articulação coesa entre o governo local e os atores sociais, como dito por Santos Jr. (2001, pg.60), numa construção de coalizão onde os conflitos de interesses intrínsecos a cada grupo social tendem a ser balanceados, evitando-se maiores divergências que poderão inviabilizar determinados processos, em especial ao se tratar da elaboração e implementação de políticas públicas de interesses da sociedade em geral, como no caso dos Planos Diretores Municipais.

Santos Jr. ainda observa, nos estudos de Hamel, a identificação de quatro modelos de governança, em que cada modelo está mais diretamente relacionado a determinado eixo de discussão (político, econômico ou social):

- Tipo Gestionário: orientada para a gestão de conflitos, com a incorporação da participação da sociedade nos negócios urbanos;
- Tipo Corporativista: onde a dinâmica democrática municipal integra, fundamentalmente, os grupos de interesses mais organizados;
- Tipo Desenvolvimentista: cujo objetivo central é promover a economia local;
- Tipo Bem-estar: ou *welfare governance*, com o objetivo central de promover a integração social, através de um sistema de *welfare* municipal.

---

pelas ações do Regime Militar, assim como do surgimento de inúmeros outros, a exemplo do Movimento Nacional de Reforma Urbana no início da década de 1980.

Os quatro modelos se imbricam de forma a não prevalecer um modelo em particular, e que em determinada localidade diferentes políticas setoriais poderão adotar modelos diferentes.

Quanto à emergência de conflitos, Santos Jr. ainda faz a seguinte observação,

> A relação de forças entre os atores sociais parece ser mais significativa do que o contexto institucional propriamente dito para explicar a predominância de um modelo particular de governança. Ou, dito de outra forma, são os conflitos de interesse em relação aos valores fundamentais e aos objetivos que a administração deve adotar que parecem determinar as escolhas realizadas pelos dirigentes municipais em matéria de governança. (2001, pg.61)

A minimização, ou mesmo a eliminação dos conflitos através de ações pactuadas são os objetivos principais dos modelos de elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Para alguns autores (BROSE, 2001; BUARQUE, 2002) os conflitos constituem obstáculos a serem derrubados através de técnicas que objetivem neutralizar, ou mesmo mascarar os conflitos, a exemplo de técnicas participativas com características fortemente diretivas, a exemplo dos modelos implementados pelas Agências de Desenvolvimento internacionais como o Banco Mundial e a GTZ.

A efetivação de governança local requer a existência de grupos sociais organizados e com certo grau de autonomia coletiva que possibilitem interagirem com os demais grupos sociais com maiores igualdades.

A constituição de uma boa governança perpassa pela boa relação existente entre os diferentes atores sociais, econômicos e políticos. Essa boa governança só tende a se concretizar a partir do momento em que todos os diferentes atores se constituem como sujeitos sociais imbuídos de autonomia coletiva, com capacidade de influir diretamente nas decisões a serem tomadas exercendo determinado grau de empoderamento perante os agentes públicos locais, regionais, ou mesmo, nacionais, como subcapítulo 1.3, referente à autonomia.

1.2.2 A Participação Popular

A participação é considerada um dos conceitos fundamentais deste trabalho. A participação é entendida primeiramente como instrumento de democratização da gestão na afirmação de democracia participativa ou democracia mista no caso do Brasil, associado aos novos princípios de governança local. Para Bordenave (1995, p.22) a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. “Sob o ângulo autonomista, os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam só adquirem verdadeira importância ao terem a

sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciada e monitorada pelos cidadãos" (SOUZA, 2002, pg.321). A participação é entendida como processo no qual às pessoas identificam problemas, propõem e negociam soluções, no entendimento que cada problema deve ser resolvido de diversas maneiras, e que cada alternativa poderá atender melhor ou pior os interesses dos diversos participantes. (BORDENAVE, 1994) (DE LA MORA, 1998) (SOUZA, 2002).

Segundo Soares e Gondim (in SOARES e CACCIA-BAVA, 2002, pg. 81),

> A participação popular na administração pública, pelo menos no discurso, tornou-se hegemônica na cultura política brasileira recente, ou seja, deixou de ser apanágio dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e passou a ser incluída nas propostas de governos e no planejamento estratégico das cidades, independente da orientação ideológica dos gestores.

Complementando a ideia defendida por Soares e Gondim, o ideário da participação popular esteve bastante presente nas gestões empreendidas por Jarbas Vasconcelos, tanto a frente da Prefeitura da Cidade do Recife, em suas duas gestões, quanto à frente do Governo do Estado de Pernambuco, como será verificado nos programas de descentralização político-administrativa e, por conseguinte, na elaboração dos Planos Diretores. O modelo de planejamento desenvolvido pelo Governo do Estado de Pernambuco, tendo o sociólogo Arlindo Soares como secretário de planejamento, estava à concepção de desenvolvimento estratégico, onde se verificava o viés participativo intrínseco ao processo de elaboração dos programas e projetos estruturados.

> Novas formas de ação coletiva emergiam no decorrer do processo brasileiro de democratização. Em nível do urbano, novas associações comunitárias surgiam, botando em questão padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural como a organização em nível local. (SANTOS, 2003, p. 571-572).

Desde o final da década de 1970, ainda durante o Regime Militar, Lages (SC) começa a experimentar experiências de gestão democrática, principalmente ao que concerne a administração dos recursos públicos, com o Orçamento Participativo, Outras cidades, na década de 1980, também começam a introduzir a idéia do orçamento participativo em suas gestões tais como Pelotas (RS), Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP), sendo anteriores a mais bem sucedida experiência, a da Cidade de Porto Alegre.

A partir da abertura política presenciada no Brasil na década de 1980, com as eleições diretas para os prefeitos das capitais, presencia-se, nesse momento, em algumas

cidades como Porto Alegre e Recife, o início do processo de descentralização política por parte dos governos locais. (LEAL, 2003)

O prefeito eleito de Porto Alegre, Alceu Collares do PDT (Partido Democrático Trabalhista), propôs a criação de conselhos populares com a participação da população na sua administração através das associações de moradores.

No Recife, o prefeito Jarbas Vasconcelos, então no PSB (Partido Socialista Brasileiro), criou o "Programa Prefeitura nos Bairros" que também visava ao processo de descentralização política com uma maior aproximação das ações da prefeitura junto à população.

No final da década de 1980, o principal partido de esquerda surgido com o fim do Regime Militar, o Partido dos Trabalhadores – PT consegue eleger 36 prefeitos, sendo 9 desses para municípios com mais de duzentos mil habitantes, dos quais três eram capitais (São Paulo, Vitória e Porto Alegre), propiciando a ampliação na implementação de novos conceitos de gestão democrática com maior interligação governo-sociedade.

Durante a década de 1990 o orçamento participativo ampliou-se e constituiu -se como sendo um dos mais importantes canais de participação popular verificados no Brasil, tendo sido posteriormente incorporados em vários planos diretores dentre os instrumentos de democratização das gestões municipais.

Como cita Souza (2002, p.338),

> [...] o orçamento público é um dos instrumentos mais importantes, assim como um dos mais corriqueiros de gestão da vida econômica das coletividades politicamente organizadas. O mesmo ainda afirma que na sua essência, o orçamento participativo consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população (de um município ou mesmo de unidades territoriais administrativas supra-locais) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos.

Outra grande cidade a implementar o orçamento participativo foi à cidade do Recife durante a segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996). Ao assumir em janeiro de 1993, Jarbas retoma o Programa Prefeitura nos Bairros, o qual passa por modificações com a finalidade de melhor nortear as ações da gestão municipal, vindo a dar subsídios à implantação do Orçamento Participativo entre os anos de 1995 e 1996 (LEAL, 2003). Mesmo vindo de longa data, apenas em 2001, com a gestão do prefeito João Paulo do PT, e seguindo fortemente a experiência de Porto Alegre, o Orçamento Participativo do Recife começa a apresentar melhores resultados com

vistas numa ampla participação popular. Logo em 2001, o prefeito João Paulo cria a Secretaria de Orçamento Participativo[17], gerenciada pelo secretário João da Costa, proporcionando uma maior centralidade ao programa, através da sua ampliação, tanto em nível do montante do orçamento público a ser despendido às discussões e deliberações da população, quanto em abrangência.

Ainda dentro dos instrumentos de democratização da gestão, amplamente disseminados durante a década de 1990 estão os Conselhos de Desenvolvimento Urbano. Os conselhos de desenvolvimento urbano, ao lado dos conselhos de orçamento participativo, são as instituições-símbolo de um esforço consistente de democratização da cidade. Os conselhos de desenvolvimento urbano são instâncias participativas referentes ao planejamento de políticas públicas e intervenções diversas, tais como planos diretores, políticas setoriais de transporte e meio ambiente, programas de urbanização de favelas etc. (SOUZA, 2002, p.359).

> A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o 'solo criado', tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas. (SOUZA, 2002, pg.161)

Argumentos prós e contras têm sido constantemente levantados no que diz respeito à participação da população na tomada de decisões. Os argumentos giram em torno dos defensores dos processos participativos mais alinhados com tendências políticas de esquerda, em oposição aos defensores dos processos meramente representativos, como um grande número de cientistas políticos e inúmeros outros alinhados em sua maioria a tendências políticas de direita.

> O argumento pró-participação mais fundamental assume que *a participação é um direito inalienável,* ao passo que o argumento contrário nega que a participação direta seja um direito, sendo ela julgada, isso sim, como uma usurpação em face da existência de representantes. (SOUZA, 2006, pg.185)

O próprio Souza ainda continua dizendo que "para os que enxergam a participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisão, acima de tudo e antes de mais nada, como um direito básico, abrir mão desse direito significa colocar-se numa posição de *tutela*, analogicamente à situação de uma criança perante um adulto" (2006, pg. 185).

---

[17] A Secretaria de Orçamento Participativo foi agrupada a duas outras secretarias (Secretaria de Planejamento e Secretaria de Meio Ambiente), existentes na primeira gestão, se transformando em Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, sendo considerada a Super-Secretaria na segunda gestão do prefeito João Paulo (2005-2008), continuando a ser gerenciada pelo Secretário João da Costa, eleito no primeiro turno prefeito do Recife em 2008 para o mandato 2009-2012.

A participação pode ser entendida através de dois argumentos, como meio e como fim em si mesma. A participação entendida como meio caracteriza-se pela tomada de decisões pelos próprios cidadãos em assuntos pertinentes a interferências do Estado sobre eles. Como exemplificação as decisões tomadas nos fóruns de discussão podendo ser consultivo ou deliberativo, influenciando desde a elaboração de políticas públicas até a implementação do orçamento de determinada localidade. Essa forma de caracterizar a participação popular é considerada por parte dos governantes como a razão principal desse mecanismo de gestão, pois como justificativa, a população estaria influindo nas decisões políticas, assim como possibilita uma maior observação das ações do governo combatendo práticas de corrupção, entre outros problemas inerentes a administração pública.

A participação entendida como fim em si mesmo é caracterizada, segundo Souza (2006, pg.187), de duas maneiras: segundo o aspecto educacional na qual a participação ajuda a formar melhores cidadãos, adotando-se como critérios “objetivos” parâmetros como o aumento do sentido de responsabilidade e interesse pela coisa pública (incluindo-se o patrimônio público) e o incremento de uma consciência de direitos ; e a outra maneira seria a permissão ou facilitação do empoderamento dos cidadãos, onde a população a partir do momento em que participa consegue influenciar de forma mais direta cobrando e fiscalização as ações dos governos.

A construção de uma autonomia coletiva está diretamente relacionando com a caracterização da participação entendida como fim em si mesma, a partir do momento em que os canais de participação tendem a propiciar a elevação de uma capital social de forma mais consistente, e onde as metodologias participativas terão forte influência nesse processo direcionando ou não os participantes em relação a programas e projetos pré-definidos pelos grupos técnicos.

Dentre os argumentos discordantes da participação diz respeito em primeiro lugar a uma possível perda de legitimidade já previamente dada pela população aos governantes e representantes eleitos por meios democráticos. A democracia representativa é defendida incisivamente por inúmeros cientistas políticos como sendo bastante superior a qualquer outro regime político (SOUZA, 2006, pg. 393).

Outro argumento bastante forte em favor da democracia representativa diz respeito aos cidadãos comuns não estarem tecnicamente preparados para opinar e decidir sobre assuntos complexos, envolvendo interesses de grandes coletividades (Souza, 2006, pg. 396). Como contraposição a essa ideia, parte-se do pressuposto que uma grande parcela dos políticos eleitos no Brasil também não teriam capacidade técnica

em discorrer sobre assuntos relativamente técnicos, não se justificando esse argumento. Ainda sendo mais incisivo em relação a esse argumento, outro pressuposto a ser levantado diz respeito aos técnicos envolvidos nos trabalhos, em sua grande maioria, não conhecerem previamente as suas áreas de trabalho tão bem quanto os moradores das próprias localidades, além dos quais não saberem as reais necessidades da população.

Como último ponto a ser abordado, ressalta-se o grande custo operacional despendido aos processos participativos, sendo esses de cunho material, financeiro, pessoal e temporal. Os altos custos na produção dos mecanismos acabam gerando ônus para o poder público tais como: deslocamentos de pessoal, material informativo para a elaboração de oficinas, capacitações excessivas, além da montagem de equipe técnica de capacitadores e facilitadores para estas reuniões, entre outros. O tempo despendido gera demora, pois se perde muito tempo, o que pode atrasar o processo e resultar em baixas eficácias (resultados) e eficiências (custos).

Muitas das justificativas contrárias à participação são refutadas não passando apenas de justificativas de pessoas que são contrárias da idéia da população decidir sobre assuntos coletivos que cercam a sua vida, imediata ou não, e que defendem apenas a forma de democracia representativa.

Diversos são os mecanismos de aferição da participação popular em determinado processo participativo. O presente trabalho terá como função observar como se desenvolveu a inserção da população dentro da metodologia utilizada para elaboração dos Planos Diretores dos municípios da Zona da Mata de Pernambuco.

A discussão em torno da participação popular ainda perpassa pelo grau de abertura dado pela administração à população (DE LA MORA, 1998) (BORDENAVE, 2002) (SOUZA, 2002) (SOUZA, 2006). A participação passaria por três estágios, indo da falsa impressão de participação à participação autêntica. Segundo Souza (2006), os graus de participação considerados são coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão.

08	*Autogestão*	Definição e implementação de políticas sem a presença de uma instância de poder central (Estado).
07	*Delegação de poder*	Transferência de toda uma gama de atribuições para instâncias e canais participativos nos quais a sociedade tem a última palavra.
06	*Parceria*	Nível de participação autenticamente associado a um compartilhamento de poder decisório, caracterizando-se, ainda, por elevada transparência.
05	*Cooptação*	Individual ou coletiva, "servindo de maneira menos ou mais intencional e deliberada, a um propósito de conquistar respaldo popular a um custo mínimo, sem que o aparelho de Estado verdadeiramente partilhe poder".
04	*Consulta*	Consulta à população atingida ou beneficiária de determinada intervenção ou ação, podendo as opiniões auferidas serem ou não respeitadas.
03	*Informação*	Disponibilização de informações por parte do Estado a respeito de ações realizadas ou pretendidas, podendo ser menos ou mais completas e confiáveis.
02	*Manipulação*	Indução da população mediante o uso de propaganda ou de outros expedientes, a aceitar intervenções, que poderiam não ser aceitas, mediante conhecimento de causa.
01	*Coerção*	Situações de extrema heteronomia e máxima restrição da autonomia individual e coletiva, nas quais, frequentemente, nem sequer as aparências são salvas

Quadro 01 – Síntese da escala de avaliação da Participação
Fonte: SOUZA, 2001

Para Souza (2002, pg.207), os níveis 1 e 2 são considerados de não-participação; os níveis 3, 4 e 5 são graus de pseudo-participação; e os graus 6, 7 e 8 são considerados de participação autentica, na qual verifica-se a inserção da população na definição de políticas públicas e intervenção no espaço urbano, ao que se refere às discussões em torno do planejamento e gestão urbano.

As metodologias de elaboração dos Planos Diretores irão influir em maior ou menor escala a participação da população durante o processo. Os técnicos responsáveis pela elaboração e definição das técnicas a serem utilizadas tenderão, direta ou indiretamente, direcionar a interação entre os participantes e a obtenção de respostas dos mesmos em torno das deliberações emanadas do processo.

1.3 A Autonomia como princípio democrático

As bases das discussões a serem desarroladas para o entendimento de Autonomia partem da compreensão de conceitos advindos das ciências sociais no que tange as *relações dos grupos sociais*. Diversos conceitos estão envoltos na compreensão de como são constituídas as relações dentro dos grupos sociais organizados. O processo de organização social possibilita, no âmbito das organizações de base, aos indivíduos se estruturarem em grupos que tenderão compreender as suas realidades sociais e consequentemente pressionar os agentes governamentais na formulação e

implementação de programas e projetos que visem o desenvolvimento de suas comunidades assim como na cobrança e fiscalização de políticas públicas mais eficazes. O processo de organização social se constitui como sendo um fato bastante complexo, onde são presenciadas diversas discussões de cunho socioeconômico, político, acadêmico, dentre outros vieses.

O primeiro ponto a ser observado condiz com o baixo grau de confiança “que a maioria da população tem em si mesma e na sua própria capacidade de organização e de articulação como força política com capacidade de se posicionar em defesa de seus interesses coletivos” (MATOS, 2008, pg.78). A reversão da baixa alto-estima da população passa a ser o primeiro passo para a construção de uma autonomia coletiva dos grupos sociais a partir do momento em que possibilita a conscientização política e, por conseguinte, da análise crítica da realidade aos quais os indivíduos estão inseridos. A partir do momento em que o individuo passa a perceber a sua importância perante o grupo, esse começa a participar das ações desse grupo mais ativamente, contribuindo de forma efetiva nessas ações.

A conscientização política e análise crítica da realidade possibilitam a inclusão social de grandes contingentes de indivíduos, anteriormente excluídos dos círculos sociais, tornando esses seres cada vez mais presentes e com autonomia perante os grupos sociais, econômicos e políticos dominantes. Atrelado a autonomia desses grupos sociais, até então excluídos de discussões mais profundas em torno de projetos coletivos e que envolvam a totalidade da população de determinada localidade, está o aumento do grau de empoderamento desses grupos, possibilitando pressionar os governos locais dentro dos programas e projetos elaborados por esses. Programas e projetos que transcendem o âmbito local da comunidade, passando para discussões de programas e projetos estruturantes, ou mesmo de políticas públicas totalizantes. Esses seriam as discussões a serem desarroladas dentro dos processos de elaboração dos Planos Diretores Municipais ou mesmo dentro das Conferências Setoriais a exemplo da Conferência das Cidades, nas três esferas de governo.

A influência da sociedade, perante os agentes governamentais, parte do princípio de organização interna desses grupos sociais. Primeiramente se faz necessário a compreensão do indivíduo como ente de um grupo social capaz de mudar a realidade local através das pressões auferidas por todos. A partir do momento em que os indivíduos de determinado grupo começam a objetivar interesses comuns e se organizarem no intuito de construírem uma agenda de compromissos e reivindicações (mesmo que seja no plano subjetivo), esses indivíduos tendem a pressionar os

governos locais em busca de soluções para os seus problemas, num sentido de elevação do seu capital social.

A elevação do capital social do indivíduo e dos grupos sociais tende a objetivar a construção de uma autonomia desses mesmos indivíduos em relação aos demais grupos organizados, como os grupos políticos, econômicos, religiosos e culturais.

A compreensão do conceito de autonomia se deriva da definição dos conceitos de autonomia individual e coletiva definida por Souza (2006) a partir de Castoriadis, compreendendo-se a *posteriori* a relação dos grupos sociais e a influência das metodologias participativas na construção de uma autonomia desses grupos perante os agentes econômicos e políticos envolvidos nos processos de definição de políticas públicas.

A definição de autonomia constitui um dos conceitos-chave para compreensão do comportamento da Metodologia Participativa no intuito de se entender como a aplicação da referida metodologia refletiu nas relações sociais dos grupos diretamente envolvidos no processo de elaboração dos Planos Diretores.

Para Souza (pg.68, 2006) fazendo uma alusão a definição grega do termo autonomia, compreende-se o mesmo como “dar-se a própria lei, em vez de recebê-la por imposição”, onde *autós* significa “o próprio” e *nómos* “lei” ou “convenção”. No mesmo raciocínio, Souza diferencia os conceitos de autonomia individual e autonomia coletiva.

> A autonomia individual tem a ver com a capacidade psicológica e a possibilidade material e institucional efetiva de cada indivíduo adulto de estabelecer fins para a sua existência e persegui-los de modo lúcido em igualdade de oportunidades com outros indivíduos pertencentes à mesma sociedade (SOUZA, pg.70, 2006)

Por outro lado ao conceituar autonomia coletiva, esta seria entendida por Souza (pg.70, 2006) como sendo,

> A autonomia coletiva tem a ver com a presença de instituições sociais que garantam igualdade efetiva – e não apenas formal – de oportunidades aos indivíduos para a satisfação de suas necessidades e, muito especialmente, para participação em processos decisórios relevantes para a regulação da vida coletiva; em outras palavras, ela tema ver com as instituições sociais que permitem a existência de indivíduos autônomos (livres) e indivíduos educados para a liberdade, a sua própria e a dos outros.

Para Matos (2008, pg.82) seria no plano das relações comunitárias onde “a democracia deveria repousar na práxis de sujeitos coletivos singulares, com coesão e autonomia, enquanto dispositivos de poder local, capazes de garantir a efetividade dos direitos universais na prática cotidiana de cada cidadão ou cidadã”. Partindo desse

entendimento de Matos, pode-se afirmar que seria nas relações de base onde os sujeitos coletivos poderiam constituir uma autonomia mais efetiva em relação aos grupos dominantes. O associativismo comunitário, dito por Matos (2008) possibilitaria a constituição dessa autonomia local. A consolidação de identidades coletivas nas comunidades tende a se efetivar mais consistentemente através da constituição de uma coordenação coletiva dos membros da comunidade partindo do fortalecimento dos seus laços internos.

> Laços entre pessoas que se identificam e se constituem como grupos coesos com projetos próprios, deixando de ser meros objetos passivos diante das determinações governamentais e de coordenações políticas exógenas, para se tornar verdadeiros sujeitos coletivos com autonomia local e capacidade de discernimento para orientar suas lutas e construir suas alianças. (MATOS, 2008, pg.83)

A constituição de uma autonomia decorre da observação do estado social do indivíduo, onde devido aos grandes problemas sociais relativo à má estruturação dos sistemas educacionais, de saúde, infraestrutura, necessidade de emprego e geração de renda, questões relativas à efetiva organização social tende a ser secundarizada, dificultando os processos de constituição de indivíduos sociais autônomos. O conceito de autonomia está intrinsecamente relacionado com a ideia de liberdade, partindo do indivíduo em definirem suas próprias escolhas, se propagando ao coletivo, que poderia exercer de forma mais efetiva as suas funções, onde em determinados casos, se autogovernariam (definiriam as suas próprias ações e as executariam independentes de agentes exógenos, como os agentes públicos e os órgãos não-governamentais como as agências de desenvolvimento internacionais).

> A idéia de autônima engloba dois sentidos inter-relacionados: a autonomia coletiva, ou o consciente e explicito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia individual, isto é¸ a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa. A autonomia coletiva refere-se, assim, às instituições e às condições materiais (o que inclui o acesso a informação suficiente e confiável) que, em conjunto, devem garantir igualdade de chances de participação em processos decisórios relevantes no que toca aos negócios da coletividade. A autonomia individual depende, de sua parte, tanto de circunstâncias estritamente individuais e psicológicas quanto, também, de fatores políticos e materiais, em que os processos de socialização fazem emergir, constantemente, indivíduos lúcitos, dotados de auto-estima e infensos a tutelas políticas. É óbvio, portanto, que, mais que interdependentes, autônima individual e coletiva são como que os dois lados de uma mesma moeda: diferentes, mas inseparáveis. (SOUZA, 2002, pg. 174)

> Uma sociedade autônoma é uma sociedade que se 'auto-institui' sobre os fundamentos da liberdade tanto em relação à opressão política, quanto, também, a constrangimentos de ordem metafísica

> (tabus, leis fundadas em dogmas religiosos etc.), constrangimentos esses que bloqueiam ou prejudicam a capacidade de julgamento lúcido e responsável dos indivíduos, como que retirando parcelas de responsabilidade pelo devir humano e pela condução da vida social das motivações e do agir dos homens e mulheres concretos e transferindo-as para uma esfera transcendente. (SOUZA, 2002, pgs. 174 e 175)

A elevação da autonomia de determinado grupo social se estruturaria através de diferentes graus de autonomia, onde o grupo passaria de uma estrutura heterônoma para uma autonomia, onde podem ser definidos diferentes estágios. A instituição de canais participativos tende a influir positivamente na construção da autonomia desses grupos, a partir do momento em que esses estariam participando da definição de prioridades que irão influir diretamente nas suas realidades. Mas ressalta-se ainda o caráter diretivo observado ainda dentro dos diferentes canais participativos, onde a paridade entre os diferentes agentes sociais econômicos e políticos, a nível de informação desses agentes, ou até mesmo de empoderamento podem interferir positiva ou negativamente.

> A autonomia, assim, será vista a partir da ótica dos diferentes graus de autonomia (e heteronomia) que, na prática, existem ou podem existir. Um tal enfoque pode e deve admitir a possibilidade de que, na atual situação, especialmente em um país semiperiférico como o Brasil, o aparelho do Estado pode, dependendo da conjuntura e da constelação de forças, protagonizar ações e implementar políticas públicas que conduzam a um aumento do grau de autonomia dos desprivilegiados (caso exemplar do orçamento participativo porto-alegrense) [...] . (SOUZA, 2002, pg.177)

É importante ressaltar como dito por Matos (2000, pg. 55) a necessidade da existência de “uma autonomia comprometida com a formação da consciência individual e coletiva, construída por uma análise crítica da realidade, cujos sujeitos assumem a sua própria história e o seu destino”. A construção de uma autonomia dentro dos grupos sociais parte do aumento do capital social do grupo, sendo esse entendido como sendo aquele capital capaz de tornar os indivíduos capazes de poderem se auto-organizarem e de poderem reivindicar os seus direitos se impondo perante os outros grupos sociais, assim como pelo poder público. O aumento do capital social tende a gerar um consequente aumento no grau de empoderamento desses grupos sociais, esse empoderamento é entendido como sendo o poder de reivindicação dado a esses grupos sociais.

Dentro do processo de elaboração de políticas públicas, a construção de uma autonomia coletiva perpassa pela forma como se desenvolvem as relações entre os campos técnico e social, onde de um lado estariam os agentes públicos (governos locais, agências de desenvolvimento) imbuídos do “saber técnico”; e por outro lado,

estariam os grupos sociais que seriam frutos de intervenção. Do ponto e vista sociológico, os processos de intervenção[18] então adotados são pautados pela aplicação de práticas diretivas que tendem a direcionar as discussões auferidas dentro dos processos ditos participativos. A construção da autonomia social dentro dos processos participativos se daria através da aplicação de técnicas que propiciassem aos sujeitos coletivos a possibilidade de se apropriarem das informações precisas e necessárias para poderem interferir de forma consistente nas discussões. Por vezes, verifica-se a aplicação de técnicas onde as informações repassadas aos participantes são caracterizadas por certa superficialidade, não suscitando nesses pensamentos críticos. As capacitações não constituem instrumentos de análise crítica, pois se apresentam como sendo apenas informações pontuais de determinado procedimento a ser utilizado em outras etapas dos trabalhos ao qual participam, mas que não possuem a capacidade de servirem de discussão posterior dentro das próprias comunidades.

Como dito anteriormente, reforça-se as observações em torno de discussões que não possibilitam aos participantes analisarem as suas realidades mais profundamente, implicando na não construção de um capital social mas consistente, e por conseguinte de uma autonomia coletiva, fazendo com que os grupos sociais continuem se estruturar de forma dependente dos agentes governamentais e dos organismos não governamentais.

> O complexo processo de construção da autonomia social de uma comunidade se completa com capacidade de se apropriar da própria história, o que compreende o domínio sobre os processos de organização social e de relações interpares, sobre a análise e interpretação das institucionais que regulam suas vidas, o que na prática significa se apropriar do saber, da tecnologia, dos meios de produção e dos recursos necessários a lhes garantir uma condição de vida com cidadania e dignidade. (MATOS, 2004, pg.06)

Segundo MATOS (2000, pg. 55) o compromisso central da intervenção sociológica é com a autonomia do sujeito; uma autonomia, que se diferencia, ao mesmo tempo, do individualismo descomprometido com o social e da alienação sob as determinações estruturais instituídas.

A autonomia social de uma comunidade pode ser compreendida através de diversos processos complexos, e ao mesmo tempo complementares, que tem como função propiciar a construção de uma rede de relações sociais internas ao próprio grupo e que irão influir diretamente nas ações a serem tomadas posteriormente. Vale ressaltar

[18] O sentido de intervenção adotado para o presente texto, parte do entendimento dos programas participativos elaborados pelos governos locais e que tendem a influenciar direta ou indiretamente os grupos sociais então atingidos.

que diversos processos constitutivos dessa construção de autonomia são desenvolvidos simultaneamente.

Dentro do processo de construção da autonomia social de uma comunidade ressalta-se primeiramente a identificação do indivíduo como sendo um sujeito social preocupado não apenas com o seu próprio ser, mas também, com o seu poder de se relacionar com outros indivíduos com características semelhantes e que tendem a visualizar objetivos comuns ao grupo do qual estão inseridos.

> Em uma sociedade autônoma, com instituições autonomistas e indivíduos significativamente autônomos, o significado da participação destes em processos decisórios comandados e coordenados pelo Estado como instância de poder separada. Neste caso, e a despeito de o grau de participação poder ser variável, a manifestação da vontade cidadã será sempre uma simples parte do processo decisório, e não todo o processo decisório. Isso sem contar o fato de que, em uma sociedade heterônoma, a influência do acesso extremamente desigual à informação e a enorme desigualdade econômica entre os indivíduos comprometem a igualdade de chances de participação. Diversamente, em uma sociedade autônoma os processos decisórios a respeito de tudo o que disser respeito à esfera pública terão nos cidadãos seu alfa e seu omêga. Eles não participarão truncadamente, mas plenamente, tomando seu destino, como coletividade, em suas próprias mãos, sem tutela de uma instância superior.
>
> "Em uma sociedade basicamente autônoma o significado da expressão 'participação popular' não é o de uma participação dos indivíduos em processos decisórios comandados e coordenados pelo Estado como instância superior. Em uma hipotética sociedade autônoma, autogestionária, a ideia de participação popular muda, porque mudam os próprios sentidos de 'povo' e 'participação'. (SOUZA, 2002, pg. 332)

A construção de procedimentos metodológicos para a elaboração de políticas públicas tende a se apresentar através de duas lógicas distintas. Segundo MATOS, (2004, pg.124) os procedimentos metodológicos podem ser entendidos através da lógica "objetiva, de caráter técnico e racional", com características diretivas; e a lógica "subjetiva, estrutura nas instâncias do imaginário, na essência do sentir e do ser coletivo".

A efetivação da democracia, em especial a brasileira, perpassa pela constituição de sujeitos sociais ativos e autônomos com capacidade de se constituírem protagonistas dentro da cena social, econômica e política, influenciando a tomada de decisão dentro das discussões das políticas públicas. A participação do cidadão comum dentro das instâncias participativas, ainda, tem se constituído de forma bastante primária, onde esses são apenas chamados para discutirem temas de pouca relevância para o contexto geral da sociedade. As discussões mais aprofundadas ocorrem, particularmente, apenas perante os grupos que tendem a influenciar mais diretamente

as ações advindas do poder público, grupos esses ligados principalmente a setores de características predominantemente econômicos e ou políticos. No âmbito dos grupos sociais, as discussões ainda são restringidas apenas a poucas lideranças, consideradas por alguns autores com grandes características estereotipadas (SOUZA, 2002; SOUZA, 2006; MATOS, 2000; MATOS, 2008).

A constituição dessa autonomia está diretamente relacionada à construção de um capital social mais consistente. O aumento do capital social, com a conscientização dos grupos sociais sobre a sua importância dentro da sociedade e do seu poder de influenciar os agentes econômicos e principalmente políticos, ensejaria um aumento do seu empoderamento e a consequente efetivação da sua autonomia coletiva.

A partir do momento em que aumenta o grau de autonomia dos grupos participantes em relação à equipe técnica e, por conseguinte aos moderadores (mediador, ou animadores como cita MATOS) começam a emergir diversos conflitos de interesses, relativos a cada grupo, conflitos esses não apresentados nas etapas anteriores das discussões.

A metodologia de planejamento tende a ser contestada a partir do momento em que os procedimentos metodológicos adotados tendem a fazer com que a posição do moderador se apresente de forma mais diretiva, não apenas orientando as ações, mas influenciando nas decisões. Por vezes, esta característica diretiva despendida pelo moderador condiz com as próprias características implícitas da metodologia, estruturada de forma fechada, bastante direcional, onde os participantes tendem a seguir passos previamente definidos, não sendo possível a presença de discussões mais amplas, que poderiam desvirtuar o processo de acordo com alguns possíveis técnicos a exemplo de Buarque (2004).

A construção de uma autonomia coletiva a partir da participação dos sujeitos coletivos em processos participativos como a elaboração de Planos de Desenvolvimento e de Planos Diretores se dariam com a interrelação entre os processos técnicos associados com momentos de análises críticas da realidade, possibilitando a construção de instrumentos cada vez mais identificados com a realidade. A relação entre os grupos sociais participantes destes processos participativos e os moderadores ou técnicos são de fundamental importância para a construção da autonomia. A partir do momento em que os moderadores ou técnicos se apresentam de forma mais eminente, não apenas como interlocutores, eles tendem a influir mais diretamente nas decisões, inibindo a capacidade de ação dos grupos sociais, principalmente aqueles considerados mais frágeis.

A observação da participação dos moderadores e técnicos através dos procedimentos metodológicos adotados constituirá em um dos pontos a serem observados dentro das análises da Metodologia Participativa dos Planos Diretores estudados, principalmente ao que concerne a construção da autonomia coletiva dos grupos sociais.

Souza (2002) tenta abordar diferentes vertentes dentro do Planejamento Urbano. As principais vertentes destacadas por Souza são: o **Planejamento Físico-Territorial Clássico** cujo referencial teórico diz respeito ao urbanismo modernista (ideia-força que embasou os planos diretores elaborados durante o Regime Militar – Planejamento regulatório); **Planejamento Sistêmico** (sendo uma variante do planejamento regulatório com maior flexibilidade das ações); **Planejamento Estratégico** com enfoque na valorização do mercado; ***New Urbanism*** ("compatibilização do crescimento e da modernização da cidade com a preservação de valores 'comunitários' e da 'escala humana'") (Souza, 2002, pg.210); **Desenvolvimento Urbano Sustentável e Planejamento Ecológico** com a incorporação do conceito de Desenvolvimento Sustentável associado ao planejamento das cidades; **Planejamento Comunicativo/Colaborativo** associado a um ideário social-democrata ou "liberal de esquerda"; **Planejamento Rawlsiano** partindo "de uma espécie de estado de Bem-Estar aprimorado, nos marcos econômicos do capitalismo e nos marcos políticos de uma variante social-democrata" (Souza, 2002, pg.212); **Planejamento e gestão urbanos social-reformista** consubstanciado por uma espécie de "socialismo democrático" compatível com o modelo social capitalista; e por fim o modelo de **Planejamento e gestão urbanos autonomistas** aplicado através de sociedades autônomas com valorização da autonomia individual e coletiva.

Cada vertente teve e tem como função orientar a forma como as cidades vêm sendo construídas, principalmente ao longo do século XX. Algumas dessas vertentes descritas por Souza embasam substancialmente os modelos de Planos Diretores elaborados no Brasil. Em relação ao Regime Militar observa-se o grande enfoque no Planejamento Regulatório onde há presença de um planejamento físico-territorial marcado por um zoneamento funcional do espaço. No período pós-constituição de 1988 dois conceitos são apropriados pela agenda municipal: o conceito de Ativismo Democrático, centrado nos princípios da gestão democrática, da participação popular, da transparência administrativa e na inversão de prioridades e o conceito de Empreendedorismo Urbano cujo principal viés é o Planejamento Estratégico das Cidades. (VAINER, 2002) (LEAL, 2003) (COMPAINS, 2004)

Os Planos Diretores elaborados no país ao longo dos últimos cinquenta anos basearam-se em alguns dos princípios elencados por Souza. No caso do Regime Militar, os planos diretores elaborados nesse período foram marcados fortemente pela centralização do Estado e tinha com princípio o Planejamento Físico-Territorial.

Enquanto os planos elaborados no período pós-regime militar baseiam-se principalmente nos princípios defendidos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, como verificado a seguir.

2.1 Os Planos Diretores no Regime Militar

Como forma de concretizar uma política nacional de planejamento e em decorrência de possíveis pressões advindas da sociedade, o Governo Militar, ainda em 1964, cria o Banco Nacional de Habitação – BNH, assim como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. Naquele momento, para os militares, o maior problema das cidades brasileiras condizia com o alto déficit habitacional, o que viria em primeiro momento justificar a criação do BNH e do SERFHAU, ressaltando-se apenas a necessidade de financiamento por parte do governo federal. Posteriormente, em decorrência da carência em unidades habitacionais que fizessem suprir os altos déficits apresentados, o governo começa a investir na elaboração e implementação de planos habitacionais que viriam suprir parte desse déficit, principalmente para as populações de média e baixa renda.

> O período de elaboração e implementação inicial dos Planos Diretores no final da década de 1960, já marcado pelo início do governo militar, da centralização política e autoritária, assiste uma vigorosa tentativa de estabelecimento de um novo padrão de planejamento das cidades no Brasil, substituindo definitivamente as idéias que até então ainda subsistiam, mesmo que parcialmente, como aquelas concentradas nas soluções embelezadoras e higienistas, praticados apenas em setores centras das grandes cidades brasileiras desde o final do século XIX, bem como o urbanismo cujo centro de sua aço se dirige para a modernização do sistema viário em função da introdução do uso do automóvel, focados nas regiões onde viviam e trabalhavam os setores de maior renda e maior poder político da população. (FERREIRA, 2007, pg.42)

Os desenvolvidos durante o Regime Militar eram idealizados sobre ideologias políticas e concepções doutrinárias bem definidas, baseadas no autoritarismo e na concentração política advindos do governo militar, associado a um modelo econômico desenvolvimentista com forte concentração de renda e que primava pelo saber técnico ante as iniciativas populares então reprimidas pelo regime de exceção instalado. Em relação ao Planejamento Urbano, segundo Nygaard (2005), dentro das concepções doutrinárias, podem ser citados o positivismo, em especial o positivismo lógico, o urbanismo modernista, as formulações do padre Lebret e as determinações do SERFHAU. Algumas dessas doutrinas serviam de base para a concepção de vários planos urbanísticos (sendo Planos Diretores ou Planos de Desenvolvimento Local

Integrado), durante quase todo o século XX, sendo muitos advindos dos princípios defendidos pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – CIAM's[19].

> Ao SERFHAU caberia papel de promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores de desenvolvimento, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica. Nesta concepção, a idéia de neutralidade da atuação governamental é enfatizada. É valorizado o saber competente, o saber técnico, na elaboração das propostas de intervenção nas cidades. (FERREIRA, 2007, pg.44)

Os principais aportes teóricos que embasaram a construção dos Planos Diretores no período do Regime Militar, concentram-se nos processos implementados pelo SERFHAU, que tinham como princípio norteador a criação de um espaço urbano que deveria ser, até certo ponto, considerado ideal baseando-se nos princípios modernistas de racionalização do espaço. "Desde o século XIX, e ao longo do século XX, as doutrinas [...] foram interagindo, influenciando-se e se condicionando mutuamente ao ponto de constituírem e de imporem uma visão única no que se refere ao pensar e ao fazer no planejamento urbano" (NYGAARD, 2005, pg.49).

Como cita SOUZA (2002, pg.161) "os velhos planos diretores, isto é, os planos convencionais, estavam vinculados ao planejamento regulatório clássico, com forte influência, mais especificamente, do Urbanismo modernista". Ainda complementam esses planos, por vezes também denominados de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado – PDDI, ou com nomenclatura similar, pautavam-se basicamente na definição do zoneamento funcional do espaço urbano, fragmentado em diversas áreas, onde se verificava para cada uma delas funções distintas, não havendo de fato a integração e complementação entre essas diferentes funções exercidas pela cidade (habitar, trabalhar, circular e divertir-se).

Os chamados Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que quase sempre evocavam a integração com vistas no desenvolvimento[20], bastante discutível do ponto de vista dos processos implementados na elaboração desses planos que, por vezes, não condiziam com um planejamento integrado de fato. Muitos dos planos desse

---

19 CIAM – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna realizados entre os anos de 1928 e 1956 e que determinavam as principais bases doutrinárias relativas ao movimento moderno, difundindo uma arquitetura considerada limpa, sintética, funcional e racional. Os CIAM consideravam a arquitetura e o urbanismo como um potencial instrumento político e econômico, o qual deveria ser usado elo poder público como forma de promover o progresso social.

20 A expressão *integração* se daria nos níveis horizontal,entre as diversas áreas de atuação municipal onde diferentes projetos e programas seriam [...] compatibilizados entre si e compreendendo aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais, visando o desenvolvimento em nível municipal. Para Cintra (apud Nygaard, 2005, pg.97), essa expressando significaria para o SERFHAU tanto às relações entre planos locais, microrregionais, regionais e nacionais (os diferentes níveis, quanto à cobertura multifuncional, adicionando aos tradicionais aspectos físico-urbanísticos dos planejadores da velha escola, novos interesses sociais e econômicos da vida urbana).

período foram elaborados por empresas de consultoria que não detinham conhecimento da realidade local, ocorrendo assim, à tentativa por parte desses técnicos de propor soluções até certo ponto consideradas irrealizáveis.

O princípio norteador do planejamento urbano modernista adotado no Brasil era tentar reverter o “caos urbano” instalado nas cidades. Caos urbano resultado de um intenso processo de urbanização, verificado principalmente entre as décadas de 1950 e 1960, onde se observa um acelerado crescimento populacional decorrente de um lado do êxodo rural e do outro das altas taxas de natalidade e o acarretamento da aceleração dos problemas urbanos advindos da falta de infraestrutura, de sistemas educacionais e de assistência social adequados e atrelados da incapacidade dos gestores em atender as demandas principalmente para as camadas mais baixas da população. (FERREIRA, 2007)

> A ‘primeira geração’ de planos diretores passou de sua fase romântica e pioneira a uma fase mercantil. Com base nos citados manuais, empresas de consultoria montavam um livro encadernado e bem apresentado do plano completo. Dele estavam textos padronizados do diagnóstico, do prognóstico com diretrizes e das propostas que incluíam as ‘ações do prefeito’.
>
> As prefeituras eram assediadas pelos sócios-proprietários dessas empresas para contratar seus serviços. O contrato incluía a obtenção dos recursos do SERFHAU para custear os trabalhos. Eram previstos levantamentos de campo a serem feitos por estudantes da cidade e a incorporação à equipe contratada de pelo menos um funcionário municipal graduado, por indicação do prefeito. Passados alguns meses, os volumes encadernados do Plano Diretor eram apresentados pelo prefeito à sociedade através de atos solenes onde não faltavam materiais audiovisuais e exposições complexas por parte da empresa contratada” (FERNANDES in BUENO e CYMBALISTA, 2007, pgs. 257-258)

Baseando-se no urbanismo modernista, os arquitetos racionalistas, desde o fim da 1ª Guerra Mundial, vinham estudando a estrutura das cidades, idealizando-as como uma unidade e analisando “os elementos que a compõe e as várias funções sobrepostas na vida da cidade” (NYGAARD, 2005, pg.77). Esses estudos proporcionaram a elaboração de novos modelos de intervenção no espaço como forma de se resolver os problemas existentes nas cidades e combater-se o “caos urbano” instalado.

Diante do modelo idealizado, como forma de projeção no espaço, à cidade deveria ser zoneada, onde cada zona representaria uma função a ser exercida.

> A cidade modernista passa a ser uma composição de zonas, cada uma contendo, de forma exclusiva, unidades de habitação e seus prolongamentos, unidades de trabalho, unidades de escritórios, centro de negócios, unidades de lazer interligadas por unidades de circulação. Cada unidade era estudada com a pretensão de ‘dimensão ideal’, assegurando a todos os componentes: sol, espaço

> e vegetação, conforme reclamado pela 'Carta de Atenas'. (NYGAARD, 2005, pg.80).

As relações sociais e a divisão de classes eram dirimidas diante da configuração espacial apresentada, os conflitos de interesse não tinham mais razão de existir, pois a partir de então a cidade apresentava-se de forma igualitária para todos.

> Este reducionismo espacial, homogeneizando cada parcela de espaço funcional da cidade, está articulado, evidentemente, ao já apontado reducionismo social e funcional e impediu que a cidade expresse na diversidade a sua extraordinária complexidade.[...] na concepção de Le Corbusier foi principalmente pela diversidade do detalhe, de parcelas, que se originou o caos e a desordem nas cidades. 'O urbanismo reclama uniformidade no detalhe e movimento no conjunto', era uma das máximas. Mas é justamente esta diversidade que reflete com eloquência a complexidade social e a materialização dos inúmeros conflitos de interesse no espaço urbano. (NYGAARD, 2005, pg.80).

Ainda para Nygaard e para vários governantes do período, o problema urbano presenciado pelo inchaço das cidades e a existência desse chamado "*caos urbano"* seria decorrente do modelo de gestão pública implementado no período anterior do Regime Militar, 1946 à 1964, onde esses problemas seriam resultados dos entraves políticos decorrentes do período, denominado de populista. Entraves políticos esses que tornavam ineficientes a gestão pública impossibilitando a superação das patentes insuficiências do desenvolvimento econômico.

> A modernização induzida e a centralização política cumpriria um papel de ordenadores e racionalizadores da ação do poder público sobre as cidades, principalmente do poder local incorporando as propostas do *planning* americano que vinham sendo discutidas principalmente desde os anos 1930, assumindo o urbano como um problema do desenvolvimento econômico, buscando gerir a cidade existente com eficiência. (FERREIRA, 2007, pg.44)

O processo de planejamento urbano passaria por uma transformação tecnocrática das questões urbanas, na qual haveria uma tecnificação aliada a uma despolitização dos problemas urbanos, ou seja, aumentaria o rigor técnico, ao mesmo tempo em que haveria uma dissociação das influências políticas.

Para Nygaard, ainda em relação aos Planos Diretores elaborados durante o período do Regime Militar, esse faz uma avaliação de dois pontos de vista, um mais restrito em relação à própria concepção do processo de elaboração, e uma avaliação mais ampla, como ele mesmo as caracteriza. Do ponto de vista mais restrito, Loeb apud Nygaard, que já em 1970 escreveu sobre o processo de elaboração dos Planos Diretores descreve como principais problemas a serem apontados, a dissociação entre os campos políticos e técnicos, onde técnicos envolvidos "possuíam uma visão quase sempre particular, própria e não articulada ao contexto real da cidade, como 'quem vê

de fora, com olhar alheio'" (NYGAARD, 2005, pg.36). Além disso, o mesmo autor (Ibid., 2005, pgs.36-37) continua dizendo que,

> [...] os planos diretores apresentavam poucos elementos para assegurar a sua operacionalidade e que geralmente não condiziam com a realidade local. Quando continham programas a serem implantados, estes se mostravam inviáveis, quer pela insuficiência de recursos disponíveis, quer por não corresponderem às reais necessidades do município, pois se colocavam metas estabelecidas idealisticamente. Os Planos Diretores apresentaram uma setorização extremamente forte. Esta setorização, decorrente dos esquemas metodológicos recomendados inclusive pelo SERFHAU, conflitava flagrantemente com a pretensão de integração setorial que estes planos apresentavam, denominados inclusive de 'planos de desenvolvimento local integrado'. O conteúdo daqueles planos diretores era de abrangência claramente urbana, com notável ênfase aos aspectos físico-territoriais.

Do ponto de vista mais amplo, o contexto político ao qual o país passava estava expressamente representado dentro da concepção dos Planos Diretores desenvolvidos, mesmo sendo de forma implícita. Nessas críticas estavam "o repúdio ao autoritarismo, ao conservadorismo e à pretensa neutralidade" (NYGAARD, 2005) planos que demonstravam uma forte centralização durante os seus processos de elaboração, onde apenas técnicos opinavam, de acordo com a idealização de que o saber técnico era superior ao saber popular. Aliado a isso, estava a quase que necessária dissociação do Regime aos processos de elaboração desses planos, onde o campo político não estava amplamente associado ao campo técnico.

> As críticas denunciavam o Plano Diretor como sendo *pretensioso,* em decorrência da grande diversidade de problemas diferentes que apontava e que pretendia resolver; *despolitizado,* em virtude de manter uma postura tecnocrática e científica, refratária aos valores e relações sociais locais; *determinístico,* em decorrência de sua promessa de superar os problemas locais via reordenação dos espaços físicos; *autoritário,* pela sua tentativa de impor idéias e concepções que não possuíam referências na comunidade local; *desligado da realidade*, por conter propostas via de regra irrealizáveis pelo poder local; e *ineficaz*, pois quando utilizado não conseguiu melhorar as condições de vida da população local. (NYGAARD, 2005, pgs.42-43)

Os Planos Diretores então elaborados não refletiam os anseios da sociedade, tendo sido feitos dentro de um processo advindo de "cima para baixo" entendido como de técnicos para a população de determinado local, o que ocasionava grandes distorções da realidade. Por vezes, nem todas as áreas e nem toda a população era contemplada, ficando enormes vazios dentro do tecido urbano a não ser abrangido pelas diretrizes dos planos. Áreas consideradas favelas, ou assentamentos populares, não eram contemplados dentro das propostas dos planos, sendo muitas vezes suas áreas consideradas vazias, como citado anteriormente. Nesse período, as cidades

brasileiras continuaram a crescer de forma cada vez mais acelerada e cada vez mais sem planejamento. A população mais carente continuou a não ser contemplada e tendo que ocupar áreas sempre mais longínquas dos centros urbanos, resultando no inchaço das periferias das principais cidades brasileiras.

2.2 Os Planos Diretores no contexto da Reforma Urbana

As pressões advindas da sociedade civil, em especial de movimentos sociais organizados como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, propiciaram a construção de instrumentos de planejamento e gestão urbana com características intrinsecamente progressistas, reafirmadas no capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e mais precisamente na Lei que regulamenta os artigos 182 e 183 do referido capítulo, aprovada apenas em 2001, o Estatuto da Cidade com maiores detalhamentos dos instrumentos urbanísticos, de planejamento e gestão para as cidades brasileiras. Esses novos instrumentos elaborados tinham como premissa à garantia do direito à cidade e à propriedade a todos os cidadãos e cidadãs que habitam as áreas consideradas urbanas nos municípios brasileiros, principalmente a população de menor renda e que até então sempre se encontrava excluída dos demais planos elaborados no país.

> O Estatuto busca virar a página de um tempo de clientelismo, troca de favores e promiscuidade entre a elite das cidades e os gestores urbanos, Mais do que nunca as cidades brasileiras estão desafiadas a ‘casar’ a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental. (ALFONSIN in RIBEIRO e CARDOSO, 2003, pg.96)

Para efetivação dessas garantias os novos planos diretores a serem elaborados pós Estatuto da Cidade deveriam reafirmar os instrumentos prescritos no próprio Estatuto, assim como demonstrar as formas de viabilizar a sua aplicação dentro do território municipal. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 pode ser considerada o marco teórico-conceitual no processo de implementação das diretrizes defendidas pelos movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana. Por conseguinte, os novos planos diretores a serem formulados estavam embasados em princípios doutrinários e ideológicos teórico-conceitualmente em torno da égide da Reforma Urbana, reafirmando os direitos constitucionais a uma cidade mais justa, saudável e sustentável.

Não bastassem as leis federais para garantirem a obrigatoriedade dos Planos Diretores para determinados municípios, como forma de viabilizar essa exigência, muitos desses municípios necessitavam de meios técnicos e financeiros, além de constituírem uma nova mentalidade dentro das gestões públicas municipais da

importância do referido instrumento para os seus municípios. Para muitos gestores, o engajamento necessário só seria viabilizado através de reuniões e capacitações de técnicos especializados e mais ainda engajados com os princípios da Reforma Urbana que poderiam propiciar maiores motivações junto a esses gestores, principalmente em relação a possíveis penas legais a serem sofridas por esses e pelos municípios, ao que concerne a capitação de recursos públicos para investimentos em áreas relativas à política urbana.

Segundo o Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos do Estatuto da Cidade[21] (2005, pg.40), produzido pela Caixa Econômica Federal e o Instituto Pólis, o Plano Diretor, já instituído dentro da égide da Reforma Urbana, pode ser definido como sendo,

> [...] um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. [...] O Plano Diretor é o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. De acordo com a nova visão de Plano Diretor, a participação popular é de fundamental importância para o processo de Planejamento Urbano, como forma de identificação dos problemas e definição de propostas que irão nortear o crescimento futuro da cidade.

Para Cymbalista (2007, p.28) o Plano Diretor,

> [...] antes utilizado majoritariamente como instrumento de definição de investimentos necessários ou desejáveis para os municípios, esse se transformou na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade. Na prática, o Plano Diretor tem capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município.

Como ainda lembra CYMBALISTA (2007, p.28) "[...] para diferenciá-los dos prolixos planos diretores de desenvolvimento urbano da década de 1970 e 1980, estes foram rebatizados de 'Planos Diretores Participativos' pelo Ministério das Cidades". Como ainda salienta SOUZA (2002, p. 162), "os 'novos planos diretores' de sua parte são aqueles elaborados menos ou mais claramente sob a égide do ideário da reforma urbana".

O acesso a toda população ao direito à cidade baseia-se principalmente na justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. O objetivo é corrigir

[21] "O guia apresenta a legislação em vigor (Estatuto da Cidade), o detalhamento comentado do Estatuto, análises e pareceres jurídicos, administrativos, sociais, econômicos, urbanísticos, constitucionais, imobiliários, junto com anexos e extensa bibliografia. Mostra a concepção de Plano Diretor contida no Estatuto, como implementa-lo, o macrozoneamento e seus requisitos básicos, o usucapião urbano, as zonas especiais de interesse social. Sempre

certas distorções como forma de compensar perdas e ganhos excessivos em decorrência dos investimentos públicos e privados em determinadas áreas da cidade, sendo expressa a garantia desses direitos através do Plano Diretor assim como elucidado anteriormente. O disciplinamento do uso e ocupação do solo entra na obtenção do direito à cidade a partir do momento em que se evita a especulação imobiliária e a retenção de solo urbano com fins especulativos, visando a uma distribuição racional de densidades e compatibilidade de usos. Outro ponto que visa à garantia do direito à cidade refere-se à incorporação de assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos ao reconhecimento de parte integrante da cidade, através da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas.

Como descrito no Livro Plano Diretor Participativo desenvolvido pelo Ministério das Cidades, os Planos Diretores deveriam seguir três eixos estruturadores, consubstanciados como sendo os princípios doutrinários a serem seguidos pela égide da Reforma Urbana:

- Inclusão Territorial assegurando aos pobres o acesso a terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse segura e inequívoca da moradia das áreas ocupadas, por população de baixa renda;

- Justiça Social através da distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano;

- Gestão Democrática aplicando instrumentos que assegurem a participação efetiva de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano.

A efetivação no cumprimento, e mesmo na implementação das normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, veio concretizar-se de forma mais enfática a partir do momento de criação do Ministério das Cidades em janeiro de 2003. A criação do Ministério possibilitou uma maior convergência das ações do Governo Federal em relação aos assuntos relacionados às cidades brasileiras, até então pulverizadas entre vários órgãos dentro da estrutura do governo. Atrelado à criação do Ministério estava o aumento substancial dos recursos a serem destinados às políticas urbanas no país.

> O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003 pelo Governo Federal para combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte. Para isto ele estimula os municípios a construírem novas práticas de planejamento territorial e de gestão democrática, liberando às cidades recursos financeiros e apoio técnico.

---

dentro da perspectiva de gestão democrática das políticas urbanas, de construção de espaços solidários, para superar as desigualdades e evitar as cidades partidas." (Guia do Estatuto da Cidade, pg. 11)

> A implementação do Estatuto da Cidade em 2001 resultou na necessidade de um organismo federal em nível ministerial para a sua aplicabilidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.27)

Em decorrência de vários anos de descaso em relação à política urbana advindo de administrações do Governo Federal, logo no início dos seus trabalhos, em março de 2003, o Ministério das Cidades chama a sociedade para discutir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que veio a culminar na realização das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades das quais colheram subsídios que proporcionaram a realização da Conferência Nacional das Cidades e a criação do Conselho das Cidades.

Dentre as prerrogativas do Conselho Nacional das Cidades estavam em fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade, e com isso foi criado “uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos”. Associado à campanha, o Conselho Nacional das Cidades aprovou diversas resoluções sobre política urbana no país, em destaque para as Resoluções 25 e 34 que tratam respectivamente da participação da sociedade civil no processo de elaboração dos planos diretores e do conteúdo mínimo exigido.

Como forma de viabilizar a elaboração e implementação dos Planos Diretores por parte dos municípios, e com isso fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade, pondo em prática os instrumentos de política urbana e gestão democrática das cidades instituídos no próprio Estatuto, o Governo Federal, através da Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério das Cidades procurou desenvolver várias ações com o intuito de auxiliar a Estados e municípios durante esse processo.

Dentro das ações desenvolvidas dentro da campanha nacional elaborada pelo MCidades, entre os anos de 2004 e 2006, cita-se a realização de reuniões, seminários e oficinas de disseminação do Estatuto da Cidade em quase todos os Estado brasileiros (excetuam-se apenas os Estados do Acre que participou de oficina realizada em Porto Velho, e de Roraima que participou de oficina realizada em Manaus); a criação de núcleos multiplicadores estaduais nos vinte e seis Estados; a elaboração de material didático que formariam o kit da campanha Plano Diretor Participativo, material esse que pudesse auxiliar técnicos, gestores públicos e entidades da sociedade civil no entendimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade e da obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores e do qual continha o Livro Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos com a estruturação básica da metodologia para elaboração de planos diretores aplicada pelo Ministério das Cidades, além de conter cartilhas, materiais audiovisuais, dentre outros;

e a cooperação junto a outros Ministérios e Órgãos do Governo Federal com o intuito de apoiar os municípios na elaboração de seus planos, principalmente com aporte financeiro para que esses pudessem constituir, ou mesmo contratar, equipes técnicas especializadas.

Vários órgãos federais foram mobilizados com o objetivo de propiciar esse aporte técnico e principalmente financeiro aos municípios que necessitarem.

A partir da criação do Ministério das Cidades, as ações de elaboração e implementação de Planos Diretores foram reorganizadas, proporcionando ações integradas entre diversos outros Ministérios e demais órgãos de financiamento e planejamento federais. Os Ministérios e Órgãos envolvidos relacionam-se com algum tema de relevância e interferem direta ou indiretamente sobre o espaço urbano. Dentre os Ministérios e Órgãos envolvidos estão:

- O próprio Ministério das Cidades, com estruturação de amplo programa focado nos Planos Diretores, com aumento substancial de recursos financeiros e cadastro técnico de profissionais envolvidos;
- Ministério da Cultura, através do Projeto Monumenta;
- Ministério do Meio Ambiente nos municípios de influência da BR-163, através do Projeto de Assistência Técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental (TAL Ambiental);
- Ministério do Turismo através do PRODETUR II/Nordeste, Sul e Projeto JK;
- Ministério da Fazenda e CAIXA ECONÔMICA FEDERAL com recursos do Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM);
- Ministério da Integração Nacional em cidades localizadas em faixas de fronteira;
- Ministério de Ciência e Tecnologia, com apoio do CNPq através de Grupos de Extensão Universitária;
- Eletronorte para os municípios localizados a montante da hidrelétrica de Tucuruí;
- Furnas através de apoio aos 52 Municípios no entorno do lago da Hidrelétrica.

Como forma de auxiliar os municípios e os diversos envolvidos no processo em torno dos Planos Diretores, o Ministério das Cidades, dentro da Campanha Plano Diretor Participativo, sugere alguns procedimentos básicos que orientara esses municípios na construção das suas metodologias de elaboração dos seus Planos Diretores, com vista na ampla participação da sociedade civil.

Primeiramente, dentro da definição de Plano Diretor, faz-se necessário à escolha do modelo de plano a ser elaborado, assim como do seu conceito político-ideológico. O viés político-ideológico da gestão municipal, por vezes, irá influenciar direta ou indiretamente no modelo de plano a ser escolhido e elaborado. Pode-se definir dois modelos básicos de Planos Diretores: um modelo mais abrangente quanto às políticas públicas e outro mais restrito enfocando apenas questões urbanísticas.

No primeiro deles verifica-se certa abrangência em relação à forma como são abordadas as diversas políticas públicas. Nesses planos observa-se o estabelecimento de diretrizes que abarcam a presença de temas relativos a áreas como desenvolvimento econômico, social (saúde, educação e assistência social), ambiental, além dos enfoques urbanos (onde se concentram as questões relativas ao zoneamento, aos parâmetros urbanísticos e a definição dos instrumentos de política urbana) e políticos com destaque para os instrumentos de gestão democrática da cidade.

O segundo modelo concentra-se apenas na definição dos instrumentos urbanísticos com seus parâmetros e a definição do zoneamento do município (áreas urbana e rural), os instrumentos de política urbana, além dos instrumentos de gestão democrática da cidade com a definição dos canais de participação da população no disciplinamento e controle urbano. Nesse segundo modelo visa-se apenas o cumprimento do conteúdo mínimo[22] exigido pelo Ministério das Cidades, descritos na resolução nº25 do Conselho Nacional das Cidades.

Outro ponto a ser observado diz respeito ao conceito Político-Ideológico a ser abordado dentro dos planos. Muitas vezes esses conceitos encontram-se implícitos aos planos, podendo ser percebidos observando-se alguns pontos de maior ou menor interesse para determinados grupos sociais. Ainda dentro do conceito Político-Ideológico podem ser identificadas duas características chave que irão embasar-se dentro dos conceitos abordados anteriormente no referencial teórico deste trabalho, representando-se assim, de um lado, planos com caráter mais progressistas com valorização dos instrumentos de política urbana defendidos pelos movimentos de

[22] O conteúdo mínimo exigido diz respeito a:

- As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território urbano e rural;
- As ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada quanto pública;
- Os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;
- Os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidas no Plano Diretor;

Reforma Urbana; e do outro, planos com enfoque mais estratégicos com valorização de instrumentos com grande direcionamento econômico, em especial a valorização de parcerias público-privadas no que se refere aos consórcios imobiliários, às operações urbanas consorciadas que prestigiam a valorização de determinadas áreas da cidade, assim como o aumento do potencial construtivo favorecendo o mercado imobiliário, e com isso, a especulação, do outro lado.

O enfoque na participação popular emerge com maior centralidade nos planos elaborados por gestões municipais de cunho progressistas, na qual se observa a presença de vários canais de participação da sociedade na definição de políticas públicas, tais como os Orçamentos Participativos, os Conselhos Setoriais, a realização frequente de fóruns de debates e conferências onde serão definidas diretrizes para elaboração de políticas setoriais, entre outros. A ênfase na participação pode ser constatada desde o início dos trabalhos até o processo de implementação desses planos, no qual são definidos canais de controle por parte da população a exemplo dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano.

Outro enfoque dispensado aos Planos Diretores diz respeito a alguns planos terem sido elaborados dentro dos princípios do Planejamento Estratégico. Os projetos destacados têm um forte apelo estruturador, onde visam claramente a potencialização de áreas eixo ao desenvolvimento local. Os planos têm um caráter extremamente focado em áreas com grande potencial de expansão, através da instalação de empreendimentos que visam à dinamização econômica da área a ser fruto de intervenção (LEAL, 2003). Devido às exigências do Estatuto da Cidade e do Conselho das Cidades através de suas resoluções, esses planos focam também a incorporação de instrumentos de política urbana de cunho progressistas que, por vezes, também tendem valorizar áreas estratégicas para o mercado imobiliário, além de incorporarem os instrumentos de gestão.

Um terceiro enfoque despendido aos conceitos político-ideológicos adotados para os Planos Diretores diz respeito a uma mescla dos dois conceitos citados anteriormente, mas voltado basicamente para o desenvolvimento local sustentável. Esse novo conceito corresponde à valorização da abordagem das políticas públicas com vistas no desenvolvimento local de áreas com restrito potencial econômico e social, encontrados basicamente em comunidades mais pobres, e com baixo capital social por parte da população a ser atendida. Esse modelo foi verificado principalmente nos planos elaborados pelos diversos órgãos do Governo do Estado de Pernambuco e onde se

---

Cont. 22. Além dessas exigências, também deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos a serem adotados para tal fim.

verificou certa congruência entre os planos estratégicos desenvolvidos pelo governo e o intuito de controlar e disciplinar o processo de expansão e ocupação do solo urbano em diversos municípios do interior do Estado.

Segundo FERNANDES (in BUENO e CYMBALISTA, 2007, pg.259), numa forma de tentar diferenciar os planos diretores elaborados nas últimas duas décadas dos planos elaborados durante o Regime Militar, cita que:

> [...] pode-se afirmar, [...] *mesmo diante dos conceitos político-ideológicos e modelos a serem adotados* [...], que os planos produzidos na última década do século passado, [...] *e mais intensamente após a aprovação do Estatuto da Cidade* [...], foram menos fisiológicos e mais objetivo do que os da primeira fase (os elaborados durante o Regime Militar). Na ausência de novos manuais e de normas detalhadas, os planos possuem roteiros distintos e mais diversificados. Sem avançar nessa comparação, […] pode-se afirmar que os novos planos são menos urbanísticos e mais administrativos do que os anteriores e ensaiam a aplicação de instrumentos da reforma urbana, cuja inclusão na lei específica quase sempre produz polêmica.

Ainda como forma de subsidiar os municípios de uma metodologia participativa, mas que não dispensasse as adaptações advindas das particularidades intrínsecas a cada um deles, o Ministério das Cidades tentou propor uma estruturação metodológica com a instituição de procedimentos básicos a serem adotados. Em 2004, junto com a Campanha realizada, o Ministério das Cidades publicou o livro “Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”, onde se procurou apresentar uma metodologia participativa de elaboração de planos diretores, assim como tratar alguns temas relevantes para as cidades.

Ressalta-se que, a estrutura proposta pelo Mcidades corresponde apenas as possíveis etapas a serem seguidas no momento de elaboração dos planos, mas cada município deve escolher as melhores técnicas que possibilitem uma melhor compreensão por parte dos participantes dos objetivos a serem alcançados, tanto para aquele momento de elaboração, quanto para momentos futuros, na implementação e nos resultados almejados pelos mesmos.

A metodologia proposta pelo Ministério das Cidades está estruturada em quatro etapas, sendo:

- Leitura da Cidade, composta das leituras técnica e comunitária;
- Formulação e Pactuação das propostas;
- Definição dos Instrumentos;
- Sistema e Gestão e Planejamento do Município.

Leitura da Cidade

Em relação às etapas a serem seguidas encontra-se, primeiramente,a ***Leitura da Cidade*** (*Leitura Técnica* junto com a *Leitura Comunitária*). A Leitura da Cidade irá associar o "saber técnico" com o "saber popular" objetivando a construção de um diagnóstico que preze pela confiabilidade e compatibilização dos dados.

Segundo Cymbalista (2005) a *Leitura Técnica* é construída com base em informações e levantamento de dados referentes aos aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais do município. Ela deve começar pela sistematização dos dados, mapas e informações disponíveis sobre o município, levantamento e identificação dos processos de planejamento existentes (Agenda 21, planos de desenvolvimento, etc.), além da legislação urbanística existente.

Ainda para Cymbalista (2005) a *Leitura Comunitária* tem como objetivo captar e sistematizar as informações referentes à visão da cidade, de seus problemas, qualidades e conflitos, os desejos dos diversos grupos da população e as próprias soluções encontradas para o encaminhamento dos problemas, sendo esses dados fundamentais para a construção do Plano Diretor, de forma que a população não esteja apenas informada sobre o Plano, mas seja contemplada e reconheça-se nas propostas.

> Nesse ponto do trabalho, afloram alguns dos temas e conflitos mais importantes para a cidade; que podem ser, por exemplo, o direito a moradia *versus* a necessidade de conservação o meio ambiente, em área de proteção ambiental ocupada irregularmente; a tendência de verticalização, em núcleo histórico; a concentração de lotes vagos nas áreas centrais *versus* a expansão das periferias em áreas sem infraestrutura ou ambientalmente frágeis; problemas de circulação *versus* problemas de congestionamento; ocupação de encostas ou de áreas inundáveis. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, 2004, pg.27)

Como forma de sistematizar os produtos advindos das Leituras Técnica e Comunitária, o material então produzido deveria ser analisado e representado através de mapas, o que facilitaria a compreensão de todos da dinâmica urbana. A metodologia sugerida pelo Ministério das Cidades ainda elenca os mapas necessários a serem elaborados. Dentre os mapas elencados estão:

- Mapas temáticos sobre o território (riscos para ocupação urbana; áreas de preservação cultural; estrutura fundiária; evolução histórica da cidade e do território; inserção regional do município; e indicadores de mobilidade e circulação);

- Mapas de caracterização e distribuição da população e seus movimentos;

- Mapas de uso e ocupação do solo;

- Mapas de infraestrutura urbana;

- Mapas da atividade econômica do município.

Outros pontos a serem levantados dizem respeito à dinâmica imobiliária, legislação existente, estudos, planos e projetos existentes.

Torna-se de fundamental importância à congruência exigida entre os dois tipos de leitura, como forma de subsidiar os trabalhos da 2ª etapa.

Formulação e Pactuação das propostas

As técnicas a serem utilizadas dentro do processo participativo são bastante variadas, podendo ser utilizados mapas, figuras, imagens da cidade, maquetes, fotografias históricas, dentre outros. Assim como os momentos de elaboração das propostas são utilizados também vários procedimentos técnicos, sendo o mais destacado a “chuva de ideias”, onde dentro de temas pré-estabelecidos os participantes vão indicando possíveis problemas e potencialidades intrínsecos, ameaças e oportunidades extrínsecos ao município.

A partir desse momento de levantamento das propostas a serem incorporadas aos planos começa-se também a visualização das discussões em torno dos principais conflitos de interesse entre os diversos setores que compõem a sociedade de determinado local. É necessário que haja um grande entrosamento entre os técnicos e gestores públicos junto aos diferentes setores com o intuito de minimizar os conflitos, convergindo para possíveis consensos. Muitas vezes esses consensos levam certo tempo para se realizar, o que faz por vezes que determinados setores cedam em troca de outras propostas que lhes convêm.

Definição dos Instrumentos

Associado com a etapa anterior, esse constitui um dos momentos mais cruciais na elaboração dos planos, pois a partir desse momento serão escolhidos os instrumentos de política urbana a serem utilizados dentro da proposta a ser enviada à Câmara de Vereadores, assim como estará presente às discussões em torno das áreas onde serão aplicados esses instrumentos, além dos parâmetros urbanísticos a serem definidos com seus respectivos coeficientes.

Nesse momento afluem os diversos conflitos de interesses entre os diversos setores. De um lado estão os agentes do mercado imobiliário e da construção civil favoráveis ao aumento do potencial construtivo, principalmente nas áreas mais valorizadas da cidade e com potencial de expansão. Do outro lado, estão às associações ligadas aos

movimentos populares, e com grande defesa dos princípios da Reforma Urbana, buscando-se a inclusão e o reconhecimento por parte dos agentes públicos de áreas ilegais ou irregulares dentro do plano, associado à demarcação de áreas não utilizadas para o mercado popular de habitação com a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social.

Outros conflitos podem emergir dentro do processo, principalmente em relação à definição dos instrumentos, tais como conflitos de cunho ambiental, cultural, urbanísticos (transportes, saneamento, entre outros), além da inclusão social e da democratização das instituições e dos canais participativos.

Sistema e Gestão e Planejamento do Município

A última etapa condiz com a proposta do modelo de planejamento e gestão urbana a ser adotada. Nessa etapa serão propostos os canais de participação com o controle e efetivação da implementação do plano, assim como na definição dos participantes que irão compor os referidos Conselhos de Desenvolvimento ou Política Urbana a serem criados.

Dentre os canais sugeridos e presentes nos vários planos estudados destaca-se, dentro dos instrumentos de gestão os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, órgãos colegiados que tem como principal função deliberar sobre os assuntos concernentes à dinâmica urbana. Outro instrumento presente refere- se aos Sistemas de Informações Municipais, banco de dados relativos aos principais temas que giram em torno da política urbana. Os Sistemas de Informação tem como função, dentro das políticas de planejamento, proporcionar subsídios para a elaboração de políticas públicas.

“Os Planos Diretores atenderão sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimulem a participação dos cidadãos e a produção coletiva.” (BRASIL, 2004, pg.13)

Segundo MORETTI (in BUENO e CYMBALISTA, 2007, pg.267),

> Para que se consiga a desejável síntese, o procedimento metodológico de elaboração do Plano Diretor é muito importante. Sugere-se que não sejam incluídas regras e exigências que não tenham condições objetivas de se fazer cumprir. A reflexão sobre quem vai implementar uma determinação do plano e sobre os meios que serão utilizados para realizá-lo deve ser feita antes de redigir a determinação. É fundamental que se evite a formulação de metas e regras irreais, que podem fazer com que o plano seja desqualificado e desacreditado.

Os princípios ideológicos relativos à situação política vivenciada no país no momento de elaboração dos Planos Diretores exercem influência preponderante sobre todo o processo de desenvolvimento dos mesmos.

De acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2006) o país possuía 1690 municípios com obrigatoriedade de elaborarem seus planos diretores, sendo 1498 municípios com população superior a vinte mil habitantes de acordo com o censo 2000 do IBGE.

Número de Municípios, por Região, que estavam obrigados de elaborarem seus Planos Diretores até 2006	
Região	***Número de Municípios***
Região Norte	149 municípios
Região Nordeste	572 municípios
Região Sudeste	526 municípios
Região Sul	342 municípios
Região Centro-Oeste	101 municípios

Quadro 02 – Número de Municípios, por Região, que estavam obrigados de elaborarem seus Planos Diretores até 2006
Fonte: elaborado pelo Autor a partir de BRASIL (2006)

Os Planos Diretores elaborados no período compreendido pelo Regime Militar estão fortemente embasados pela centralidade técnica no processo de elaboração. Apenas algumas áreas das cidades são privilegiadas pelo planejamento então desenvolvido. As áreas consideradas irregulares como as favelas e loteamentos ilegais não fazem parte do processo de planejamento, sendo demarcadas,por vezes, como vazios urbanos. Do ponto de vista urbanístico, os conceitos advindos do urbanismo modernista marcam as características das propostas de zoneamento focado na fragmentação espacial, vindo a ocasionar acentuada segregação espacial entre setores distintos da sociedade.

Outro ponto a ser associado a estes planos condiz com o enfoque despendido ao planejamento nos Planos Diretores elaborados durante o Regime Militar, embasado pela marcante presença técnica (tecnocratismo); ante o enfoque participativo dispensado aos Planos Diretores elaborados sob a égide da Reforma Urbana, privilegiando a gestão democrática das cidades.

Quadro Comparativo dos Modelos de Planos Diretores		
	Regime Militar	***Estatuto da Cidade***
Governo	Ditadura (Autoritarismo)	Democracia
Política	Centralização	Descentralização
Órgão gerenciador	SERFHAU	Ministério das Cidades
Marcos Legais	Inexistentes	Estatuto da Cidade
Metodologias	Centralização (Tecnocratismo)	Parceria com demais atores sociais
Sociedade Civil	Apenas espectadores do processo (não participavam das decisões)	Agentes do processo (participação na tomada de decisões)
Gestão	Gerenciamento Governamental	Gestão Democrática
Grau de Participação Social	Coerção ou Manipulação	Parceria
Planos	Enfoque no planejamento	Enfoque na gestão
	Baseado no modelo de planejamento racionalista modernista, com características excludentes com forte segregação espacial	Baseado nos ideários da Reforma Urbana, com características includentes
	Foco apenas na cidade legal	Incorporação da cidade ilegal no processo de planejamento
	Zoneamento Funcional do Espaço	Zoneamento privilegiando a existência de áreas de uso misto, com a inclusão das áreas consideradas favelas, loteamentos irregulares, áreas de ocupação irregular à cidade real
Princípios	Setorização / Homogeneização	Transparência / Inversão de Prioridades / Participação Popular

Quadro 03 – Comparativo dos modelos de Planos Diretores
Fonte: elaborado pelo Autor

2.3 O Planejamento e a Elaboração dos Planos Diretores no Estado de Pernambuco

Logo ao assumir o seu primeiro mandato como governador do Estado de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos tende a implementar uma reestruturação das áreas ligadas ao Planejamento e a Gestão. Ainda no início do mandato, sob a gerência do então secretário José Arlindo Soares, o governo do Estado começa a implementar um programa de participação popular em nível estadual com semelhanças ao Programa Prefeitura nos Bairros – PPB, implementado pela administração Jarbas Vasconcelos no momento de seu primeiro mandato a frente da Prefeitura da Cidade do Recife entre os anos de 1986 e 1989.

O Programa Governo nos Municípios visava, dentre outros objetivos, implementar um modelo de gestão voltado para a participação popular na definição de uma agenda que partisse da identificação das potencialidades locais e priorizasse o desenvolvimento das principais cadeias produtivas do Estado.

As identificações das potencialidades locais seriam “construídas em conjunto com os atores sociais, aqueles que para o governo são os mais apropriados detentores do conhecimento das prioridades regionais” (LUBAMBO e COELHO, 2005, pg.51). Segundo a equipe do Governo, as potencialidades regionais não estavam sendo trabalhadas além do que, os principais investimentos estavam sendo concentrados na Região Metropolitana do Recife e na Região do São Francisco.

Como forma de executar as diretrizes do programa foram determinados alguns objetivos específicos que tinham como intuito orientar os Planos de Ação Regional:

- Marcar a ação do governo do Estado nos municípios, sem prejuízo das ações locais;
- Planejar junto à realidade;
- Definir estratégias alavancadoras do desenvolvimento regional;
- Melhorar a base institucional dos municípios;
- Incentivar o associativismo entre os municípios;
- Proporcionar a participação da sociedade no processo de planejamento;
- Priorizar ações de interesse comum;
- Incentivar / Mobilizar a parceria público-privada.

O objetivo final do programa seria a escolha de prioridades que viriam a ser incluídas dentro da proposta do governo para o Plano Plurianual do Estado, onde essas propostas seriam setorizadas de acordo com a secretaria afim.

> A inclusão das propostas do PGM no orçamento das secretarias estaduais foi realizado a partir da estrutura organizacional de planejamento orçamentário do governo do Estado. As propostas do PGM no PPA estadual foram incluídas com base nos objetivos do governo de estabelecer um planejamento regionalizado e uma distribuição espacial dos investimentos estruturadores. (LUBAMBO e COELHO, 2005, pgs. 58 e 59).

Como cita o então secretário de Planejamento e Desenvolvimento Social José Arlindo Soares,

> [...] a partir da determinação de realizar um plano de investimentos regionais o Estado de Pernambuco desenvolveu uma maior capacidade de gestão pública. Uma das metas da gestão Vasconcelos foi principalmente a de romper com a lógica de investimentos por região realizado sem planejamento prévio e sem discussão com a sociedade [...]. (LUBAMBO e COELHO, 2005, pg.59)

Atrelado ao Programa Governo nos Municípios vários outros processos que visassem a uma nova organização na estrutura de planejamento do Governo do Estado na gestão Jarbas foram sendo desenvolvidos. Ainda na primeira gestão, como forma de

proporcionar a Descentralização Político-Administrativa, e consequentemente, viabilizar a implementação do Programa Governo nos Municípios através do Diagnóstico das Potencialidades de cada região, o Estado foi dividido em 12 Regiões de Desenvolvimento baseado nas suas características físico-territoriais e socioeconômicas aportadas nas cadeias produtivas locais.

Para viabilizar tecnicamente o PGM foram de fundamental importância os trabalhos desenvolvidos pela então Fundação de Desenvolvimento Municipal - FIDEM, principalmente com a elaboração dos Planos Regionais de Inclusão Social elaborados para cada Região de Desenvolvimento. Esses planos viriam subsidiar os programas desenvolvidos pelo Governo do Estado na segunda gestão do Governador Jarbas Vasconcelos.

O Estado de Pernambuco possui ao todo 184 Municípios e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha divididos de acordo com o modelo de descentralização político-administrativa implementado pelo governo do Estado em 12 Regiões de Desenvolvimento. A divisão do Estado em Regiões de Desenvolvimento, como citado anteriormente, visa ao agrupamento dos municípios de acordo com os eixos econômicos aportados nas cadeias produtivas locais definidoras do marco territorial do planejamento participativo e regionalizado definido pelo Governo do Estado no seu programa de governo durante as duas gestões do Governador Jarbas Vasconcelos (1999 a 2002 e 2003 a março de 2006), vindo seguida da administração do Governador Mendonça Filho[23] (entre março e dezembro de 2006).

[23] Em decorrência da renúncia do Governador Jarbas Vasconcelos, em março de 2006 para disputar uma vaga ao Senado Federal, o então vice-governador toma posse, ficando no governo até 31 de dezembro de 2006.

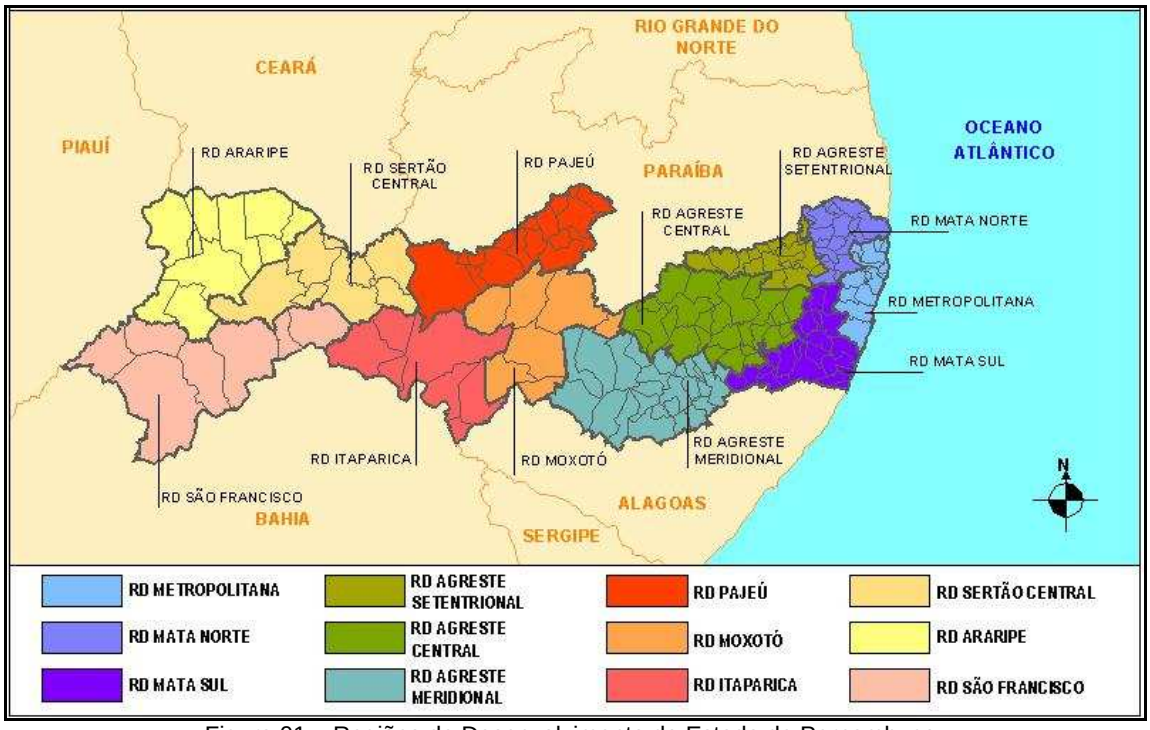


Figura 01 – Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005

Em continuação ao planejamento integrado desenvolvido na primeira gestão, Jarbas Vasconcelos promove a reestruturação da área de Planejamento e Gestão do Governo Estadual no âmbito da reforma administrativa, vindo a dividir a então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social em duas novas Secretarias (Secretaria de Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania). Ainda no processo de reforma administrativa, a FIDEM fica extinta, sendo instituída a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE-FIDEM vinculada a Secretaria de Planejamento do Governo Estadual.

Dentre outras estratégias que visavam ao desenvolvimento local do Estado de Pernambuco, e associado às ações da Agência CONDEPE-FIDEM, estava o processo de elaboração dos Planos Diretores dos municípios do Estado que não possuíam condições técnicas e financeiras e estavam obrigados a elaborarem seus Planos de acordo com os critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

De acordo com os critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, o Estado de Pernambuco tem ao todo 96 municípios com obrigatoriedade de elaborarem seus Planos Diretores. Os municípios obrigatórios enquadram-se em diferentes critérios[24], sendo:

- 70 municípios com população superior a 20 mil habitantes de acordo com o censo demográfico do IBGE de 2000 (excetuando-se os 12 municípios pertencentes à Região Metropolitana do Recife que também se enquadram nesse critério);

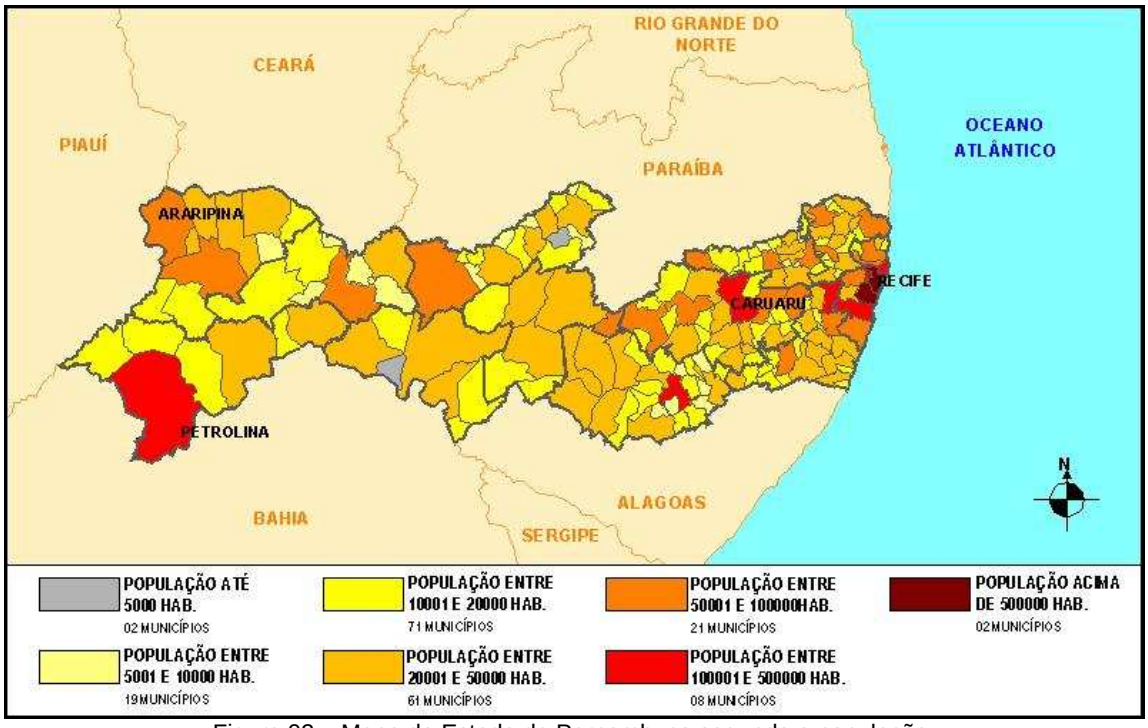


Figura 02 – Mapa do Estado de Pernambuco segundo a população
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005

24 De acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade foram determinados alguns critérios de obrigatoriedade quanto à elaboração dos Planos Diretores, sendo eles:

- Possuir população superior a vinte mil habitantes de acordo com o Censo Demográfico de 2000 realizado pelo IBGE;
- Ser integrante de Região Metropolitana, Aglomerado Urbano ou Região Integrada de Desenvolvimento;
- Ser integrante de áreas de especial interesse turístico;
- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- Onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal.

- 20 municípios pertencentes à Região Metropolitana do Recife, Regiões de Desenvolvimento ou Aglomerados Urbanos (são considerados 14 municípios pertencentes à Região Metropolitana do Recife, 04 municípios pertencentes à Região Integrada de Desenvolvimento do São Francisco, e 02 municípios pertencentes a Aglomerados Urbanos);

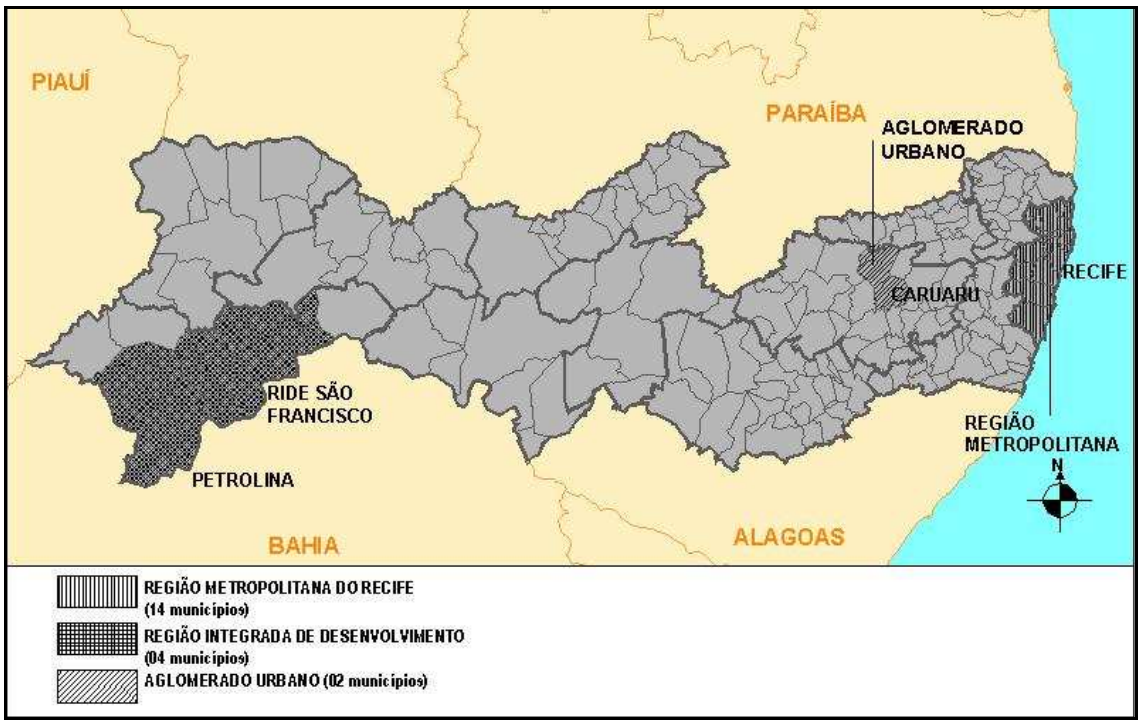


Figura 03 – Mapa dos Municípios do Estado de Pernambuco pertencentes a Regiões de Desenvolvimento
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005

- 83 municípios pertencentes a Projetos Territoriais[25] vinculados a programas implantados pelo Governo do Estado durante as gestões dos Governos Jarbas-Mendonça;

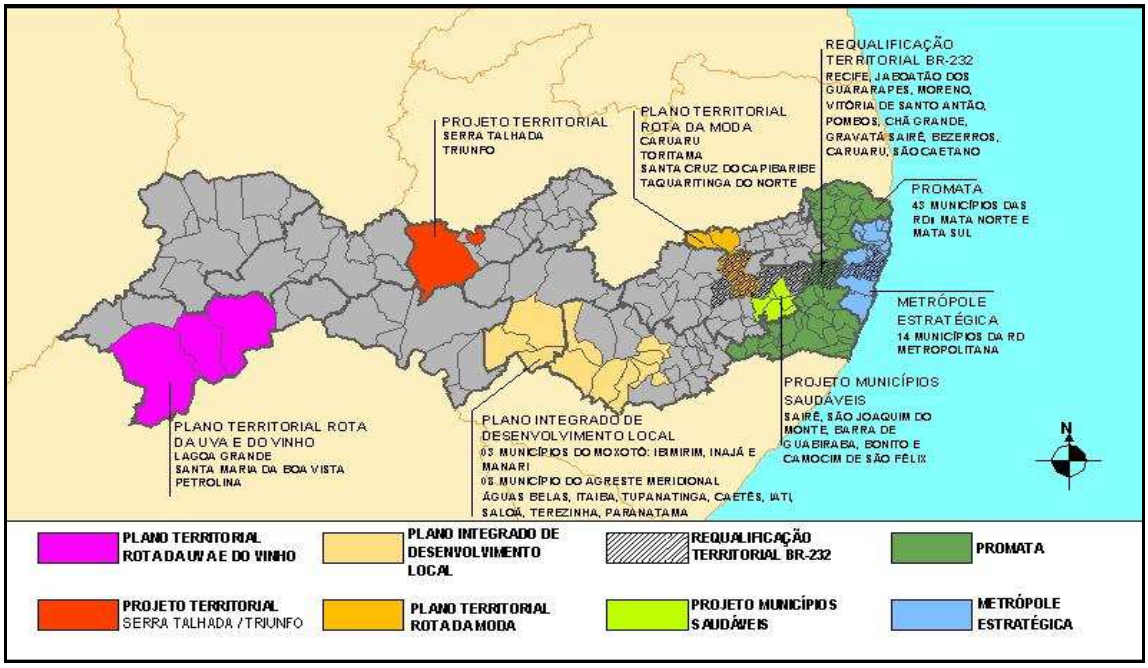


Figura 04 – Mapa dos Projetos Territoriais desenvolvidos no Estado de Pernambuco
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005

[25] Foram desenvolvidos dentro do Programa Governo nos Município, além dos Planos de Ação Regional para cada Região de Desenvolvimento ao qual estava dividido o Estado de Pernambuco, mais sete programas estruturadores com o intuito de fortalecimento das cadeias e arranjos produtivos locais e regionais:

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA – Promover a inclusão social e estimular o desenvolvimento dos 43 municípios das Regiões de Desenvolvimento Mata Norte e Mata Sul;

Plano Territorial Rota da Moda – Planejamento Territorial de quatro municípios (Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe, Taquaritinga do Norte e Toritama), pertencentes às Regiões de Desenvolvimento Agreste Setentrional e Agreste Central. Esses municípios são responsáveis pela produção têxtil e de confecção do Estado de Pernambuco.

Projetos Municípios Saudáveis – Projeto em parceria com o Governo Japonês (JICA), abrangendo os municípios de Barra de Guabiraba, Bonito, Camocim de São Félix, Sairé e São Joaquim do Monte, pertencentes à Região de Desenvolvimento Agreste Central. O Projeto tem como objetivo a inclusão social através da promoção da saúde. (Dentre o desenvolvimento da saúde, estão aportadas outras metas relacionadas à melhoria da qualidade de vida da população abrangida pelo Projeto);

Requalificação Territorial BR-232 – Planejamento e Integração do Território e suas potencialidades das áreas às margens da BR-232 (129Km), pertencentes a dez municípios, através do uso e da ocupação do solo, da elaboração dos Planos diretores Municipais e da indicação, elaboração e implementação de planos e ações específicas;

Plano Territorial Rota da Uva e do Vinho – Planejamento Territorial e Socioeconômico dos municípios de Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande e Petrolina, localizados na Região de Desenvolvimento São Francisco, uma das mais promissoras regiões vitivinícolas do Brasil;

Plano Integrado de Desenvolvimento Local – PIDL – Política de Desenvolvimento Local Integrado voltada para os onze municípios de menor IDH do Estado de Pernambuco, localizados nas Regiões de Desenvolvimento do Moxotó (três municípios) e Agreste Meridional (oito municípios).

Projeto Metrópole Estratégica – Contempla a estratégia de desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife entre 2003 e 2005. O Projeto pretende alcançar a promoção da inclusão social, projetar a metrópole além do local, identificar as ações estruturais, aumentar a eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos e privados e construir um projeto coletivo, regional e municipal.

Projeto Territorial Serra Talhada/Triunfo – Contempla o Desenvolvimento dos dois municípios

- 09 municípios com taxas de Crescimento Médio Anual superior a 3%.

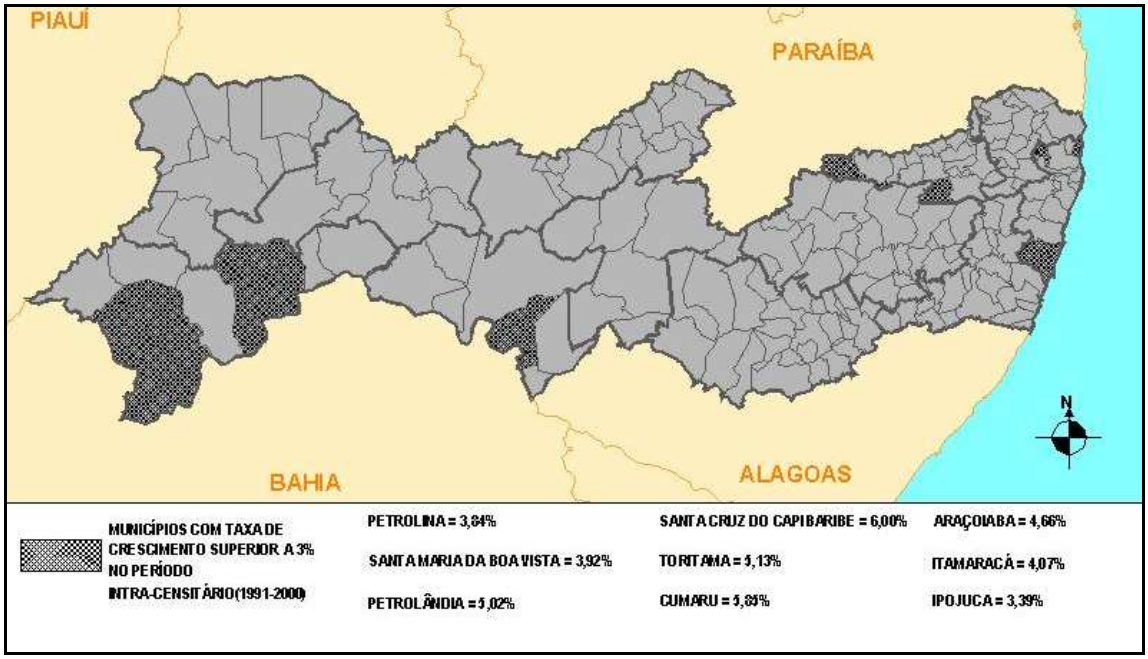


Figura 05 – Mapa dos Municípios do Estado de Pernambuco com Taxa de Crescimento Demográfico Anual superior a 3%.
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005

- Municípios com Especial Interesse Turístico (o número de municípios enquadrados pode ser considerado variável de acordo com o órgão classificador, estando incluídos principalmente, o Território Estadual de Fernando de Noronha, os municípios litorâneos, os municípios pertencentes a projetos turísticos do Governo do Estado como os localizados na “Rota de Inverno”, “Rota dos Engenhos”, entre outros), além dos Municípios atendidos pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE.

Até o ano de 2001 quando o Estatuto da Cidade foi aprovado, apenas 19 municípios possuíam Planos Diretores, sendo 02 da Região Metropolitana do Recife (Recife, aprovado em 1991; e Olinda, aprovado em 1997) e dos quais eram obrigados a revisarem seus Planos, enquadrando-os nas diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade.

Em decorrência da obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores em diversos municípios do Estado, e devido aos altos custos financeiros e técnicos por parte dos municípios, diversos órgãos vinculados aos governos federal e estadual proporcionaram a criação de parcerias com esses municípios no intuito de ajudá-los durante esse processo[26]. As parcerias criadas visavam suprir com aporte técnico e/ou

[26] PRODETUR – Através do Programa de Desenvolvimento do Turismo, o Ministério do Turismo e o Ministério das Cidades estabeleceram um Acordo de Cooperação para o encaminhamento de ações de planejamento e gestão relativos à elaboração de Planos Diretores.

financeiro a carência observada em diversos municípios, em constituírem equipes técnicas, organizar estrutura de apoio e por fim elaborarem, de forma participativa, os seus planos.

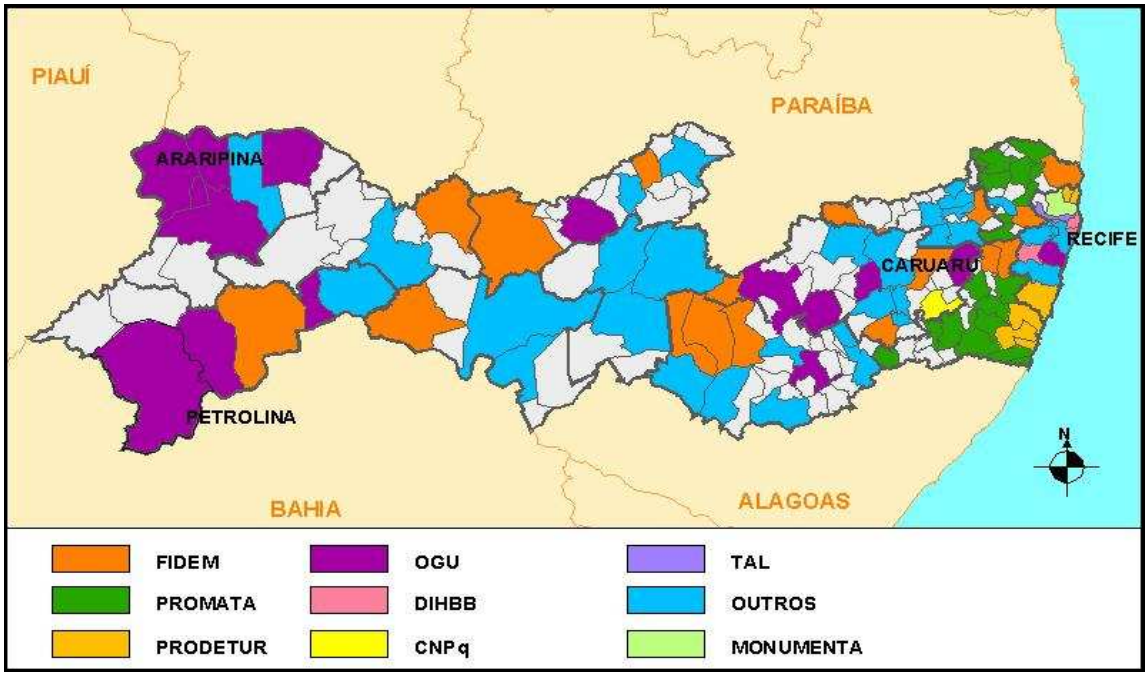


Figura 06 – Mapa dos Principais Apoiadores (financeiros ou técnicos) de Planos Diretores no Estado de Pernambuco
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005

Dentre os órgãos do Governo do Estado de Pernambuco que elaboraram Planos Diretores além da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE-FIDEM, estava o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA, também vinculado à Secretaria de Planejamento do Governo Estadual.

Cada órgão estadual, dentro das particularizações das suas funções, desenvolveu metodologias específicas para elaborarem seus Planos Diretores. Essas metodologias de participação englobavam os projetos já desenvolvidos por ambas. Em geral, os Planos Diretores elaborados estavam associados a projetos mais amplos desenvolvidos por esses órgãos. Em relação à Agência CONDEPE-FIDEM, os

---

CNPq – O Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico do Ministério de Ciência e Tecnologia em parceria com o Ministério das Cidades estabeleceram ajuda a equipes de universidades para projetos de assistência técnica aos municípios, apoiando na elaboração de Planos Diretores.

TAL Ambiental – O Projeto de Assistência Técnica para a Sustentabilidade Ambiental, busca contribuir com os objetivos da agenda ambiental sustentável brasileira, constituindo do Programa de Empréstimo de Reforma Programática para a Sustentabilidade realizado entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, contando com o envolvimento de sete ministérios (Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Tursimo, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Fazenda). (BRASIL, 2006)

projetos estavam vinculados principalmente ao Programa Governo nos Municípios e, por conseguinte, aos Projetos Territoriais citados anteriormente, com exceção ao PROMATA, constituído como órgão em separado. Dentro do PROMATA estava sendo desenvolvido e implementado os Planos de Investimento Municipal – PIM, que objetivava o desenvolvimento das cadeias produtivas dos municípios da Zona da Mata de Pernambuco, com investimentos em obras de infraestrutura, assim como visando ao desenvolvimento econômico sustentável daquela Região de Desenvolvimento.

3.1 Metodologias Participativas

Primeiramente fazendo-se necessário compreender o significado de Planejamento a ser utilizado como sendo,

> [...] uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a concretização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possíveis [...] em um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados para o futuro. (BUARQUE, 2006, pg.81)

Dentro de uma nova visão de planejamento, Buarque ainda descreve que (2006, p81.) "[...] o planejamento é o processo de tomada de decisões pela sociedade em relação ao futuro, envolvendo, portanto, escolha entre alternativas e definição de objetivos coletivos que orientam a ação". Passa por uma negociação de múltiplos e diversificados interesses dos membros da sociedade que planeja, confrontando percepções da realidade, vontades e expectativas sobre o que se pretende alcançar no futuro. A definição de Buarque enquadra-se perfeitamente no processo de elaboração dos Planos Diretores estudados a partir do momento em que os mesmos têm como objetivo ter uma visão de futuro pela sociedade.

Para a conceituação da expressão "Metodologia de Planejamento", Buarque define como sendo o processo de planejamento que deve ser estruturado "em um conjunto de atividades de forma articulada e organizada, seguindo uma sequência lógica que assegure racionalidade e participação da sociedade no processo decisório".

Ainda utilizando-se de alguns conceitos de Buarque e enfatizados as suas abordagens dentro do presente trabalho, o autor citado diz que a metodologia deve contemplar a *participação social* e a *negociação política* e utilizar um *tratamento multidisciplinar* com base numa *abordagem sistêmica* (BUARQUE, 2006, p.95). A participação social faz-se necessária dentro da nova concepção de elaboração de políticas públicas nos três níveis de governo (a participação social será mais bem abordada dentro da discussão da gestão democrática). A *negociação política* faz parte do processo de elaboração de políticas públicas onde se encontram presentes atores de diferentes segmentos governamentais e da sociedade civil (movimentos populares, empresários, trabalhadores, acadêmicos, ONG's, etc.), como vistas na criação de consensos ou

pactos. O *tratamento multidisciplinar* é a base constitutiva do processo de elaboração dos planos diretores, onde se verificará a presença, dentro do setor técnico de diferentes profissionais como arquitetos, urbanistas, engenheiros, geógrafos, biólogos, economistas, sociólogos, entre outros. A multidisciplinaridade faz- se necessária devido à amplitude do instrumento de planejamento denominado Plano Diretor, que trata diretrizes urbanísticas, econômicas, sociais, de meio ambiente e de mobilidade, entre outros que poderão compô-lo. Para Buarque (p.95, 2006) a metodologia terá que incorporar também, no processo de trabalho, uma visão estratégica com quatro componentes centrais:

a) Visão à longo prazo;

b) Hierarquização e seletividade das ações;

c) Percepção das circunstâncias e limites;

d) Condicionantes do contexto externo.

Os conceitos abordados têm como função fundamentar os trabalhos estudados. De acordo com cada modelo de Plano Diretor estudado, um conceito central embasou o seu processo de elaboração, seja do ponto de vista da gestão democrática desenvolvida por determinadas gestões, principalmente as de caráter progressista, onde se verifica a presença de diversos canais de participação popular na definição de políticas públicas, dentre as quais se destacam os orçamentos participativos, os conselhos setoriais e mesmo o processo de elaboração dos Planos Diretores; seja do ponto de vista estruturador, desempenhado principalmente dentro das gestões consideradas empreendedoras a exemplo da desempenhada pelo Governo do Estado de Pernambuco durante as gestões Jarbas-Mendonça, na qual verifica- se uma grande ênfase dada ao desenvolvimento das cadeias produtivas locais, com enfoque para o desenvolvimento local sustentável.

O processo de elaboração dos Planos Diretores tentou reverberar, dentro dos procedimentos metodológicos utilizados, métodos advindos dos embasamentos teórico-conceituais que orientaram às características político-ideológicas das referidas gestões. A Metodologia Participativa na elaboração de projetos e planos tem como função propiciar uma melhor participação da população dentro do processo.

Souza (2006) tenta descrever, partindo da literatura internacional, diversas “técnicas de mediação”, “técnicas de obtenção de consenso”, dentre outras. As diferentes técnicas são aplicáveis para os mais variados fins, onde se tem como objetivo central propiciar uma maior interação entre os participantes, com a finalidade de obter- se os

consensos desejáveis, ou ao menos, na minimização dos conflitos de interesses existentes. Outro fator importante consiste na intercambiação entre diferentes técnicas durante determinado processo. Além dessa intercambiação fazem jus as constantes adaptações necessárias, de acordo com as características do público alvo, dos objetivos a serem alcançados, ou mesmo em decorrência do tempo, adequando-se aos condicionantes sociais, espaciais e temporais.

A construção da metodologia de elaboração dos Planos Diretores estudados baseou-se na conjugação de diferentes técnicas de planejamento participativo, envoltos por um arcabouço processual derivado da metodologia participativa desenvolvida pelo Ministério das Cidades e que tinha como objetivo orientar a construção das metodologias de elaboração dos Planos Diretores pelo país.

Bordenave (2002, pg.75) levanta a discussão a respeito dos instrumentos metodológicos a serem utilizados no processo participativo abordando certa "preocupação sobre quem detém o poder de controle final das decisões [...], é necessário também manter um olho vigilante sobre a escolha dos instrumentos metodológicos da ação participativa, pois uma parcela substancial de poder de controle costuma acompanhar a escolha feita". Essa observação entra dentro dos pontos a serem elencados no momento de análise da metodologia participativa utilizada na elaboração dos Planos Diretores estudados.

As técnicas, ora aqui apresentadas, tem por intuito proporcionar uma maior ou menor participação da população no processo de definição de prioridades, variando de acordo com os agentes responsáveis pelo desenvolvimento dos trabalhos.

Seguem a seguir as discussões em torno dos dois principais métodos participativos utilizados na construção dos Planos Diretores elaborados pelo PROMATA: o método ZOPP, desenvolvido pela Agência de Cooperação Alemã – GTZ; e a Metodologia de Planejamento Participativo, desenvolvida pelo Profº Sérgio Buarque. As duas metodologias foram utilizadas concomitantemente sendo aplicadas de forma a se complementarem.

3.2 O método ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos)

As primeiras experiências participativas desenvolvidas por organismos internacionais em pequenas comunidades de países considerados de Terceiro Mundo (países subdesenvolvidos da Ásia, África e Américas Central e do Sul) voltadas para projetos de desenvolvimento local datam da década de 1940, mas observa-se que os resultados mais efetivos ocorreram apenas no final da década de 1960 com o

aperfeiçoamento de técnicas participativas que envolviam as comunidades atingidas pelos projetos na sua execução. As primeiras iniciativas restringiam-se apenas aos trabalhos executivos, não estando os participantes envolvidos nas etapas de elaboração dos projetos. Os centros de controle dos projetos estavam quase sempre centrados nas empresas de consultoria, nas instituições internacionais, ou nos dentro dos governos locais.

Apenas no final da década de 1970 e início da década de 1980, começa-se a perceber uma mudança no envolvimento das comunidades atendidas com esses projetos de desenvolvimento no intuito de proporcionarem um maior envolvimento dos participantes nas discussões, acarretando novas estratégias de abordagem e inclusão da população. A participação popular perpassa por novos arranjos, proporcionando maior inclusão social da população na definição de prioridades dentro de suas comunidades.

Desde a década de 1960 o Brasil mantém, com o Governo Alemão, diversos acordos de parceria com o intuito de promover projetos que visem ao desenvolvimento local em diversas localidades espalhadas pelo país, com especial destaque para projetos de desenvolvimento implantados nas Regiões Norte e Nordeste. Dentre os órgãos vinculados ao Governo Alemão, encontra-se a Agência de Cooperação Técnica Alemã – GTZ[27] (Deutsche Gesellschaft fur Tchnische Zusammenarbeit – GTZ/GmbH).

Face à ausência de uma metodologia específica que tratasse de todos os processos envoltos na elaboração, implementação e gerenciamento de um projeto, a GTZ começou a desenvolver, no final da década de 1970, uma metodologia de planejamento participativo que propiciasse a participação de todos os agentes envolvidos em torno de determinado projeto. A metodologia a ser desenvolvida deveria primar pela fácil assimilação dos participantes, de todas as etapas a serem seguidas, assim como dos procedimentos metodológicos adotados.

---

27 A Agência de Cooperação Alemã – (GTZ) GmbH, pertence ao Governo Federal Alemão, sendo uma empresa com presença mundial no campo político, econômico, ecológico e social dos países em desenvolvimento e em processo de reformas para melhorar as condições de vida e as perspectivas da população. Através de seus serviços apóia processos complexos de desenvolvimento e reformas contribuindo para o Desenvolvimento Sustentável Mundial.
A GTZ é uma empresa de direito privado fundada em 1975. Seu principal comitente é o Ministério Federal para a Cooperação Econômica e para o Desenvolvimento (BMZ). Atua também por encargo de outros ministérios federais, de governos de outros países, de comitentes internacionais como a Comissão Européia, as Nações Unidas, o Banco Mundial, assim como para empresas privadas.
A GTZ apóia organizações parceiras brasileiras na execução de projetos e programas, a encargo do Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) e de outros contratantes. A contribuição governamental brasileira é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC.

O desenvolvimento do método ZOPP apóia-se na metodologia criada no início da década de 1970 pela Agência de Desenvolvimento estadunidense USAID denominado "*Logical Framework Approach (LFA ou LogFrame[28])"*, utilizado no planejamento de projetos. O método de planejamento participativo ZOPP – Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos), começou a ser desenvolvido, em 1979, O método ZOPP foi testado apenas em 1983, vindo a ser incorporado definitivamente nas rotinas de elaboração dos projetos desenvolvidos pela GTZ em 1987.

Segundo dados da GTZ[29] (2009) sobre o método ZOPP, "o objetivo principal do ZOPP é proporcionar o envolvimento dos agentes sociais participantes no processo de mudanças para que os objetivos sejam alcançados com maior transparência, objetividade e com uma maior garantia de sustentabilidade de seus efeitos a médio e longo prazo".

Partindo-se inicialmente do sentido de planejamento expresso pela GTZ como sendo,

> **Planejamento** de um projeto ou programa é um pacote de medidas inovadoras, claramente delimitado em função dos recursos, tempo e local que estabelece objetivos e metas a serem alcançadas por meio de um processo interativo entre todos os atores envolvidos e cuja implementação se dá por meio das instituições executoras, organizações ou grupos sociais. (GTZ, 1998) Seguindo ainda o mesmo raciocínio, todos os envolvidos devem responder as seguintes perguntas em relação a cada etapa:

- Os objetivos da cooperação: O que queremos alcançar?
- A situação de partida: De que ponto partimos?
- A estratégia a ser adotada para o alcance dos objetivos, os riscos e os critérios para o êxito: O que deverá mudar?
- O plano de ação para a concretização desta mudança: Quem é responsável?

---

[28] A GTZ incorporou o esquema de planejamento de projetos (termo técnico inglês: Logical Framework ou logframe) na abordagem ZOPP. O logframe original compõe-se de 16 campos que contêm os principais elementos da abordagem MbO (Management by Objectives) para a implementação de projetos. Os diferentes campos deste esquema obedecem a uma estrutura lógica e estão dispostos em quatro colunas. A coluna esquerda contém a hipótese de desenvolvimento do projeto com os elementos "objetivo global", "objetivo do projeto", "resultados" e "atividades", sendo que estes elementos estão interligados através de ligações condicionais "se então". A segunda coluna contém os "indicadores objetivamente comprováveis" para o objetivo global, o objetivo do projeto e os resultados. A terceira coluna atribui "fontes de verificação" aos indicadores, enquanto que a quarta coluna contém as suposições relativas a cada um dos níveis de planejamento. O campo da "especificação dos insumos e dos custos" está atribuído ao campo das "atividades". A responsabilidade da gerência do projeto engloba os campos dos resultados e das atividades, assim como o campo da especificação dos insumos e dos custos (os assim chamados "fatores controláveis").

[29] Disponível em www.gtz.de, acesso em: 11 de março de 2009.

“O plano deve satisfazer a vontade de todas as importantes partes envolvidas (ser um compromisso de diferentes interesses), corresponder às suas capacidades (ser exequível e economicamente viável) e situar-se dentro das suas margens de atuação (condições gerais)” (GTZ, 1998).

O método ZOPP está estruturado basicamente em duas etapas, sendo:

Etapa de Análises: onde são desenvolvidos diversos tipos de análise (análise de envolvimento, análise de problemas, análise de objetivos e análise de alternativas). O desenvolvimento das análises destina-se à elaboração do diagnóstico, do prognóstico, identificação dos objetivos a serem atingidos pelo projeto, análise dos atores envolvidos e a seleção da estratégia mais viável.

Análise de Envolvimento: Consiste no conhecimento dos atores envolvidos, assim como suas principais características, identificando os conflitos de interesses, grau de influenciação ante o projeto e os demais atores.

Análise de Problemas: Consiste na determinação do problema central com a identificação das causas e dos efeitos que incidem sobre este problema. A principal técnica utilizada baseia-se na elaboração da *Árvore de Problemas. “*A *árvore de problemas* é um instrumento que permite a ***ordenação e hierarquização das causas e efeitos de um problema escolhido*** para dar início ao processo de planejamento e que, em última análise, representa o foco das preocupações de um grupo ou instituição que o querem ver resolvido” (GTZ, 1998).

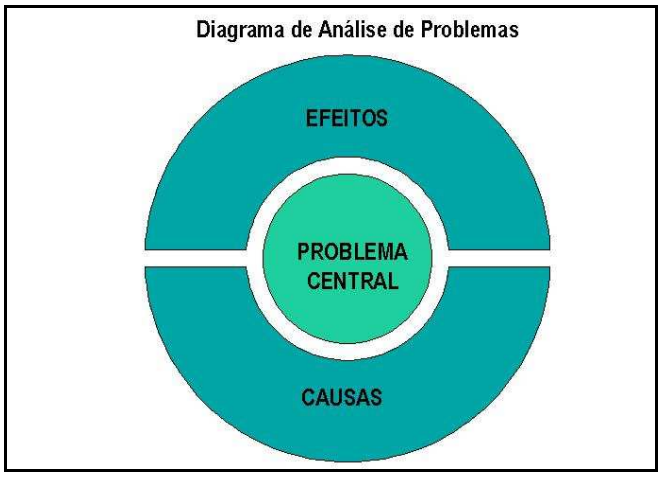


Figura 07 - Diagrama de Análise de Problemas
Fonte: BUARQUE, 2003

Análise de Objetivos: Consiste na definição dos objetivos, baseando-se na análise do diagnóstico da situação atual com vistas no prognóstico esperado para a situação futura. Dentro do processo de análise dos objetivos podem ser utilizadas técnicas

como a *Árvore de Objetivos*, bastante parecida com a Árvore de Problemas, onde são estruturadas, por meio de diagrama, as soluções desejadas.

Análise de Alternativas: Consiste na análise dentro das alternativas levantadas daquela que possibilite a melhor viabilidade de sucesso, observando o horizonte temporal, os recursos financeiros disponíveis, a abrangência de atuação, assim como o atendimento mais eficaz dos objetivos propostos, no intuito de melhor resolução dos problemas.

Etapa da Concepção do Projeto: elaboração do plano ou projeto. Consiste na montagem da Matriz do Plano do Projeto baseada nos trabalhos desenvolvidos na etapa de análises. Todos os pontos levantados anteriormente são sistematizados e irão subsidiar a elaboração da Matriz Lógica que terá como função proporcionar uma melhor visualização de todos os dados referentes ao projeto em questão.

<table>
<tr><td>Estratégia</td><td>Indicadores</td><td>Suposições</td><td>Indicadores das Suposições</td></tr>
<tr><td>Objetivo Global:
Objetivo superior estratégico do projeto</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Objetivo do desenvolvimento:
Situação alterada ambicionada pelos grupos-alvo</td><td>Como reconhecer que o objetivo do desenvolvimento foi alcançado</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Objetivo do projeto:
Alteração no modo de agir dos grupos-alvo</td><td>Como reconhecer que o objetivo do projeto foi alcançado</td><td>Coisas que têm de acontecer fora da área de influência dos grupos-alvo para que eles possam alcançar o objetivo do desenvolvimento.</td><td>Como reconhecer que a suposição se realizou</td></tr>
<tr><td>Resultados:
Produtos e serviços colocados à disposição pela gerência do projeto</td><td>Principais características dos resultados</td><td rowspan="2">Coisas que têm de acontecer fora do projeto para que o objetivo do projeto possa ser alcançado.</td><td rowspan="2">Como reconhecer que a suposição se realizou</td></tr>
<tr><td>Atividades destinadas a alcançar os resultados</td><td>Quantidades e custos</td></tr>
</table>

Quadro 04 – Matriz do Plano do Projeto
Fonte: GTZ, 1998

Implementação do Projeto: Após as etapas de planejamento e concepção do projeto segue a etapa de execução do projeto, onde é estruturado o planejamento operacional das ações a serem implementadas. Nesta fase, é elaborado o Plano de Trabalho do Projeto na qual, fazendo-se uso da Matriz do Plano do Projeto, as atividades propostas são detalhadas, com a determinação de **sub-atividades**, e a definição das **tarefas** e das **rotinas** a serem seguidas a partir de então. Ainda dentro deste documento são prescritas as **metas** para cada atividade, os **responsáveis** pela execução, **cronograma** das atividades e os pressupostos para que os resultados almejados

sejam atingidos. Complementa o referido documento os **planos de recursos humanos, materiais e financeiros** necessários para execução dos projetos. Ainda dentro desta etapa outras análises podem ser elaboradas como forma de complementar as ações desenvolvidas.

Monitoria e Avaliação do Projeto: O projeto de monitoria e avaliação do projeto é elaborado ainda na etapa de implementação, sendo executada de forma planejada, ocorrendo em datas pré-estabelecidas e para as ações de maior complexidade. As ações mais simples perpassam apenas por acompanhamentos regulares. A monitoria e avaliação fazem-se necessárias para a detecção de possíveis desvios que deverão ser corrigidos, com o objetivo de se atingirem as metas pré-estabelecidas.

Organização do Projeto: A organização do projeto condiz com a etapa de implementação, na qual deve ser estruturada a organização interna do projeto. Nessa etapa faz-se necessário a montagem de um **Comitê Gestor Participativo**, que poderá acompanhar o processo de execução do projeto, definindo metas a serem atingidas por todos os parceiros.

O método ZOPP utiliza-se de técnicas de planejamento participativo, cuja função é proporcionar ampla interação entre os participantes, de forma que os mesmos possam participar mais efetivamente das etapas a serem desenvolvidas, tendo como foco a extração de opiniões de todos os envolvidos, não acarretando desvios[30] durante o processo.

O METAPLAN consiste no método incorporado ao ZOPP que tem como função auxiliá-lo no processo de visualização dos trabalhos. O METAPLAN baseia-se na visualização dos problemas, potencialidades, objetivos a serem alcançados, programas e projetos a serem desenvolvidos. Com o auxílio de um moderador, os participantes são indagados a discutirem sobre determinado assunto, elencando os pontos observados anteriormente. Esses pontos são descritos em tarjetas coloridas, onde concomitantemente são organizados por temas, assuntos, ou fatores (externos, internos, positivos e negativos) colados em quadros visíveis com o intuito de todos os participantes poderem visualizar de forma organizada e hierarquizada todos os pontos discutidos, podendo-se assim, extrair as melhores condições de se aproveitarem às potencialidades e de resolver os problemas existentes atingindo-se os objetivos iniciais propostos.

[30] Considera-se como desvios problemas relativos a cooptação de participantes por outros atores envolvidos, sendo esses do poder público, ou mesmo, atores com maior influência nos processos decisórios.

Atualmente o método ZOPP tem se tornado bastante difundido, sendo aplicado na elaboração de planos e projetos em vários países do mundo, com forte atuação na Ásia, África e América Latina, onde são desenvolvidos projetos voltados principalmente para geração de emprego e renda, infraestrutura, desenvolvimento social, urbano e ambiental, com vistas na promoção do desenvolvimento sustentável. Diversas outras metodologias de planejamento participativo voltadas para a elaboração de planos e projetos seguiram-se após o desenvolvimento do método ZOPP, através da sua adaptação com a introdução de novos instrumentos e técnicas, ou mesmo com a supressão de algumas das etapas exigidas pelo método. Estas modificações visavam primordialmente à adaptação do método ZOPP a realidade do projeto elaborado, assim como aos contextos sociais, espacial ou temporal, como dito anteriormente.

Figura 08 – Oficina Participativa com a utilização do Método ZOPP (METAPLAN)
Fonte: PROMATA, 2006

A GTZ vem desenvolvendo no Brasil diversos projetos vinculados ao governo federal, aos governos estaduais, municipais e às diversas Organizações Não-Governamentais, desde o início de sua fundação em 1975. Dentro do Estado de Pernambuco, em parceria com o Governo do Estado, através do PROMATA, foi desenvolvido no ano de 2003, para os 43 municípios da Zona da Mata Pernambucana os Planos de Investimento Municipal – PIM. Durante todo o processo de elaboração, execução e avaliação dos PIM's, o PROMATA se fez uso do método ZOPP.

3.3 Metodologia de Planejamento Participativo

A Metodologia de Planejamento Participativo foi desenvolvida pelo professor do curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Pernambuco, Profº Sérgio Buarque durante a década de 1990, tendo sido utilizada em diversas experiências inicialmente direcionadas para projetos relacionados ao desenvolvimento rural, cujo

foco central baseia- se na participação de pequenas comunidades rurais voltadas para a agricultura familiar. A base da experiência desenvolvida pela metodologia está calcada em projetos destinados ao Desenvolvimento Local Sustentável.

O processo de desenvolvimento da Metodologia aplicada por Buarque passa pelo entendimento de que o alcance das prioridades desejadas perpassa pela *seletividade, priorização* e *hierarquização* dos fatores centrais orientadores do desenvolvimento, com o intuito de se atingirem os objetivos almejados. A construção do Desenvolvimento Sustentável estrutura-se na identificação dos fatores centrais que irão deflagrar ações de médio e longo prazo, propiciando-se assim, a rigidez necessária para a solidificação das ações determinantes e orientadoras da sustentabilidade almejada para os processos desarrolados com o desenvolvimento, atingindo-se os diferentes setores (econômico, social, urbano, ambiental) e as diferentes classes sociais, promovidas através de seus envolvimentos dentro do processo.

Para Buarque as ações prioritárias deverão voltar- se para atuar a médio e longo prazo ante as ações de curto prazo. A resolução dos problemas e carências imediatas será atendida assim que os objetivos estruturantes foram sendo alcançados.

> O planejamento estratégico deve inverter essa tendência a privilegiar os problemas e carências imediatas para se concentrar nos aspectos mais relevantes e determinantes do desenvolvimento, mesmo que não possa deixar de atuar na redução dos problemas urgentes. Nele, é fundamental classificar e ordenar os dados da realidade, distinguindo o *urgente* – indesejável e necessidade imediata – do *relevante* – determinante do desenvolvimento local e municipal. As ações estratégicas devem se concentrar no que é relevante e determinante, preparando as transformações estruturais futuras; iniciativas de curto prazo e de rotina se voltam para as urgências, procurando moderar e amenizar os problemas, enquanto amadurecem as transformações estruturais resultantes das ações sobre o importante. (BUARQUE, 2003, pg.96)

Baseado na estrutura apresentada pelo Profº Sérgio Buarque, segue-se a descrição do conjunto de atividades desenvolvidas de forma articulada e organizada, assegurando a participação popular no processo decisório de construção do plano ou projeto.

Primeiramente o processo de planejamento participativo perpassa pela negociação política entre todos os atores envolvidos no intuito de promover a melhor integração possível, com a minimização dos conflitos concernentes a este tipo de processo, sendo necessária para o alcance dos objetivos. No momento de discussão, observa-se a emergência dos principais conflitos de interesses intrínsecos a cada grupo social envolvido. Por vezes, estes conflitos devem ser minimizados através de processos de

negociação política, desempenhada principalmente, pelo órgão gestor do projeto, responsável pela mediação dos mesmos. Os conflitos de interesses são intrínsecos as sociedades de classes, onde cada grupo tende a impor suas posições sobre determinado assunto, ocasionando divergências entre grupos distintos (por vezes, interesses conflitantes, como os presentes nos processos de construção das cidades e possível desenvolvimento urbano).

O processo de planejamento estrutura-se em procedimentos metodológicos que possibilitem a constante revisão das ações desenvolvidas ao longo do trajeto. As etapas desenvolvidas apresentam-se interligadas e continuadas, sendo:

- O ***Conhecimento da Realidade****:* O conhecimento da realidade consiste na primeira etapa do processo de planejamento, sendo importante para a delimitação precisa do objeto, assim como a definição dos objetivos a serem alcançados.

    - ***Delimitação do Objeto***: A delimitação do objeto condiz com a definição dos limites espaciais e institucionais, atrelados às relações socioeconômicas, ambiental, e político-institucional;

    - ***Diagnóstico***: O diagnóstico condiz com o Levantamento da Realidade vindo a ser, no caso da elaboração de Planos Diretores com a etapa de Leitura da Realidade, sendo realizada em parceira entre técnicos e os atores sociais envolvidos. “O *diagnóstico* consiste na compreensão da realidade atual do município e dos fatores internos questão amadurecendo e que podem facilitar ou dificultar o desenvolvimento local” (BUARQUE, 2003, pg.107). O diagnóstico deve se apresentar de forma sintética e seletiva com a identificação das informações mais relevantes. Ainda dentro do diagnóstico se faz necessário a identificação dentro do contexto interno dos problemas (fatores insatisfatórios ou dificultadores do desenvolvimento) e das potencialidades (fatores facilitadores do desenvolvimento);

    - ***Prognóstico***: O prognóstico objetiva a visualização dos desdobramentos futuros em relação aos fatores exógenos que poderão influir no processo de desenvolvimento local. “O prognóstico deve, assim, identificar as *oportunidades* que o contexto abre e oferece para o desenvolvimento local, e os fatores

externos que podem constituir *ameaças* ao seu desenvolvimento" (BUARQUE, 2003, pg.107). O prognóstico ainda se baseia na criação de cenários futuros, observando os fatores externos e internos, onde são feitos questionamentos em torno dos pontos levantados e suas influências sobre a localidade no futuro (essas influências podem ser positivas ou negativas).

Figura 09 – Relação entre os distintos fatores (internos e externos, facilitadores e dificultadores)
Fonte: BUARQUE, 2006

- A **Tomada de Decisão**: A tomada de decisão consiste nas discussões em torno das propostas a serem formuladas focalizando o atendimento dos objetivos necessários para a construção do futuro desejado, baseando-se nos dados obtidos na etapa anterior de Conhecimento da Realidade.

    - ***Visão de Futuro***: A visão de futuro diz respeito aonde almeja- se chegar com a implementação do plano proposto. Nessa etapa são definidos o *futuro desejado,* os *objetivos* e as *metas* a serem alcançadas. Os objetivos representam uma descrição qualitativa do futuro desejado, representando a *imagem-objetivo da realidade que se pretende alcançar e construir com a implantação e execução* do plano de desenvolvimento. Já as metas representam à quantificação dos objetivos, explicitando os resultados quantificáveis pretendidos, requerendo um tratamento técnico de indicadores capazes de expressar os objetivos. (BUARQUE, 2003, pg.109-110);

- ***Formulação das opções estratégicas***: Constitui no momento de mais intensa participação da população, onde com a utilização de técnicas de planejamento participativo (ZOPP e METAPLAN), fazendo- se uso de moderação e visualização das propostas que definirão as linhas gerais do plano. Nesta fase são realizadas as análises da relação entre os problemas e potencialidades endógenos e as oportunidades e ameaças exógenas, "[...] identificando as ações capazes de enfrentar e contornar os problemas e estrangulamentos centrais e de explorar as principais potencialidades locais, de modo a aproveitar as oportunidades externas e a permitir a defesa diante de prováveis ameaças" (BUARQUE, 2003, pg.110);

- ***Elaboração dos programas e projetos***: A partir da definição das opções estratégicas são formuladas das ações concretas e operacionais, com a desagregação dessas opções em programas e projetos específicos setorizados de acordo com as dimensões da realidade (econômica, sociocultural, ambiental, tecnológica e político-institucional). Os programas e projetos específicos devem ser propostos visualizando-se uma relação de conjunto existente entre eles, de forma a manterem uma interligação e influenciação recíproca.

Após a construção da estrutura básica a ser seguida no momento de elaboração dos planos e projetos de desenvolvimento, parte-se para a descrição das principais técnicas utilizadas com foco na participação da sociedade em todas as etapas do processo de planejamento, em especial, nas discussões em torno das propostas de ações e serem elaboradas com o intuito de se alcançarem os objetivos propostos para se atingir às metas de desenvolvimento com garantias na sustentabilidade em suas diversas dimensões. As principais técnicas de planejamento participativo apresentadas referem-se às técnicas utilizadas no processo de elaboração dos Planos Diretores estudados.

> Para a realização das atividades necessárias à elaboração do plano de desenvolvimento local, pode-se contar com um conjunto de *instrumentos e técnicas de planejamento* que auxiliam na organização e sistematização das informações e no processo de negociação e reflexão para a tomada de decisões. As técnicas devem ser consideradas apenas *ferramentas de apoio* para a organização e o tratamento das informações, visões e propostas de alternativas; não podendo inibir ou limitar a criatividade e a sensibilidade dos técnicos

> e dos atores sociais, nem substituir os interesses e os desejos da sociedade no processo decisório. (BUARQUE, 2003, pg.121)

Para a realização dos trabalhos nas oficinas foram utilizadas técnicas específicas voltadas para dinâmica de grupo, com a interação dos atores mediada por moderadores. Essas técnicas são utilizadas em associação do método ZOPP (utilização do METAPLAN), como forma de agilizar-se os trabalhos, amparados pela mediação de conflitos. As técnicas utilizadas proporcionam uma grande interação entre todos os participantes, ocasionando, por vezes, a não perceptividade de conflitos de interesses existentes dentro de cada grupo. Outro fator associado à minimização dos conflitos diz respeito ao número reduzido de grupos sociais presentes nas discussões, ocasionado pelo tamanho dos municípios atendidos pelos projetos.

Oficina de trabalho de atores sociais: Para a aplicação da oficina de trabalho de atores sociais são definidos previamente os eixos estratégicos (ou dimensões estruturantes). A partir da apresentação dos eixos estratégicos, os participantes, agrupados em grupos, irão elencar, geralmente com a utilização da técnica *tempestade-de-ideias,* os principais fatores que influenciam (fatores endógenos) e que poderão influenciar (fatores exógenos) o processo de desenvolvimento local a ser proposto. A constituição de grupos de trabalho depende essencialmente do número de participantes, onde em grupos reduzidos, as discussões são realizadas por todos, em grupos mais numerosos, possibilita a existência de diversos grupos agrupados de acordo com os eixos estratégicos, primeiramente, e posteriormente (em oficinas com excessivo número de participantes) vários grupos de trabalho discutindo o mesmo eixo, com a sistematização posterior de todos os fatores elencados no intuito de se eliminarem fatores repetidos, agruparem fatores semelhantes, e por fim discutirem fatores discordantes ou opostos apresentados por grupos diferentes.

A oficina baseia-se na construção coletiva da percepção da realidade com a definição das prioridades. “A oficina deve captar e organizar a percepção dos atores e promover a negociação das visões diferenciadas, por meio da reflexão em torno dos problemas e potencialidades da realidade”. (BUARQUE, 2003, pg.123)

Nessa etapa, as propostas ainda são hierarquizadas de acordo com os fatores de maior influenciação sobre o território. A realização desta hierarquização irá depender geralmente do tempo disponível, podendo ser realizada pela equipe técnica e validada pela população numa oficina posterior.

Sistematização e Hierarquização das propostas: Após uma primeira hierarquização realizada na oficina anterior, as propostas passam por um novo tratamento de

informações, onde podem ser agrupadas por dimensões (econômica, sociocultural, ambiental, político-institucional, infraestrutura, urbano e rural, etc.); ou mesmo de acordo com os fatores (endógeno e exógeno, e positivo e negativo). Para a classificação das propostas de acordo com os fatores, faz -se uso da organização em diagrama (FOFA – fortalezas, oportunidades, fraquezas, ameaças).

Levantamento de Fatores (FOFA): A elaboração da FOFA baseia-se na organização dos problemas e potencialidades e das ameaças e oportunidades em um diagrama que terá como função possibilitar uma ampla visualização, o que permite uma percepção dos fatores internos e externos, positivos e negativos elencados nas oficinas anteriores. Atrelado à organização dos fatores, os mesmos são hierarquizados baseando-se nas relações de causa e efeito entre eles.

<table>
<tr><td></td><td colspan="2">Positivo</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">Contexto Interno</td><td>Fortalezas</td><td>Oportunidades</td><td rowspan="4">Contexto Externo</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Fraquezas</td><td>Ameaças</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Negativo</td><td></td></tr>
</table>

Figura 10 – Matriz FOFA
Fonte: BUARQUE, 2006

Matriz de Relevância: A construção da Matriz de Relevância baseia-se na técnica de Levantamento de Fatores com a utilização da FOFA. Através da utilização de uma Matriz onde são apresentados os fatores nas linhas e colunas defini-se *pesos* que irão explicitar as relações existentes entre todos os fatores elencados anteriormente. A escala dos pesos é definida pela equipe organizadora do processo (equipe técnica central). Os pesos são arbitrados pelos participantes em oficina destinada para tal fim. Através de perguntas realizadas pelos moderadores, os participantes vão definindo pesos de acordo com a influência de determinado fator sobre outro, realizando esse processo para o cruzamento de todos os fatores.

Após a arbitragem dos pesos os mesmos são somados definindo-se assim, o grau de influenciação e dependência entre os fatores. De acordo com a escala pré-estabelecida, os fatores são hierarquizados numa escala de maior à menor importância para o desenvolvimento local.

Problemas/ Problemas →	Problema A	Problema B	…	Problema N	Poder de Influência
Problema A					Soma →
Problema B					
…					
Problema N					
Grau de Dependência	Soma ↓				

Figura 11 – Matriz de Relevância
Fonte: BUARQUE, 2006

Definição de Prioridades: A definição dos fatores de maior relevância (problemas e potencialidades) desejada permite apenas a definição das causas e efeitos de maior importância sobre o processo de desenvolvimento local, não sendo considerados os fatores exógenos que irão definir as opções estratégicas para a concretização deste desenvolvimento.

Para a formulação das opções estratégicas orientadoras do processo de desenvolvimento local sustentável é necessário o confronto entre todos os fatores endógenos e exógenos, positivos e negativos, na mesma sistematização definida para hierarquizar os fatores internos definido pela Matriz de Relevância. Para tal, faz-se uso da Matriz de Planejamento, na qual será possível cruzar e definir os fatores de maior potencial de influenciação sobre o desenvolvimento a ser construído.

Matriz de Planejamento: Após a montagem da Matriz de Planejamento, seguindo a ordem definida pela Figura 09, os fatores internos são cruzados com os fatores externos, onde são definidos os pesos.

FATORES EXÓGENOS / CONDIÇÕES ENDÓGENAS	OPORTUNIDADES	SUBTOTAL	AMEAÇAS	SUBTOTAL	TOTAL
POTENCIALIDADES	I		II		
SUBTOTAL					
PROBLEMAS / ESTRANGULAMENTOS	III		IV		
SUBTOTAL					
TOTAL					

Figura 12 – Estruturação da Matriz de Planejamento
Fonte: BUARQUE, 2006

Os pesos a serem definidos expressam, de acordo com a intercambiação entre todos os fatores, as seguintes expressões:

I. Capacidade das potencialidades endógenas de capturar as oportunidades do contexto, na definição do poder ofensivo do município;

II. Capacidade das potencialidades endógenas de neutralizar ou minimizar as ameaças do contexto, na definição do poder defensivo do município;

III. Dificuldade dos estrangulamentos e problemas endógenos em aproveitar as oportunidades do contexto, na definição da limitação ofensiva do município;

IV. Dificuldade dos estrangulamentos e problemas endógenos na defesa diante das ameaças do contexto, indicando a vulnerabilidade do município.

A definição dos pesos irá indicar de um lado, as potencialidades mais qualificadas para aproveitar as oportunidades e enfrentar ou contornar as ameaças; e do outro os problemas mais dificultadores do aproveitamento das oportunidades tornando o município mais vulnerável às ameaças. Essas definições permitem a identificação das opções estratégicas que irão definir posteriormente as ações prioritárias, e consequentemente, os projetos e programas específicos.

FATORES EXÓGENOS / CONDIÇÕES ENDÓGENAS	OPORTUNIDADES						AMEAÇAS						
	1	2	3	4	5	SUBTOTAL	1	2	3	4	5	SUBTOTAL	TOTAL
POTENCIALIDADES													
1													
2													
3													
4													
5													
SUBTOTAL													
PROBLEMAS / ESTRANGULAMENTOS													
1													
2													
3													
4													
5													
SUBTOTAL													
TOTAL													

Figura 13 – Matriz de Planejamento
Fonte: BUARQUE, 2006

Essa técnica de hierarquização dos fatores permite a dirimização dos conflitos, à medida que os fatores são hierarquizados baseados na definição de pesos, definidos por todos os participantes, e não pela definição hierárquica realizada de forma aleatória onde podem se evidenciar mais explicitamente os conflitos de interesses de determinados grupos.

Baseando-se nas potencialidades e nos problemas de maior relevância para o processo de desenvolvimento local, é definida a Matriz com os eixos estratégicos, as propostas e ações necessárias para se atingir os objetivos propostos.

Eixo Estratégico	Propostas	Ações	Fortalezas e Fraquezas relacionadas
Eixo A			
Eixo B			
Eixo C			

Figura 14 – Matriz de Propostas
Fonte: BUARQUE, 2006

Observa-se que todas as propostas e ações defendidas deverão apresentar-se interligações, possibilitando o melhor aproveitamento destas ações a fito de atingir-se, de forma mais sistêmica, os objetivos de desenvolvimento local com foco na sustentabilidade econômica, social, cultural, ambiental, urbana e político-institucional.

As técnicas apresentadas serviram de base no processo de elaboração de diversos projetos de desenvolvimento desenvolvidos pelo Governo do Estado de Pernambuco, assim como na elaboração de Planos Diretores Participativos. Partindo da política de planejamento do Governo do Estado de Pernambuco, presencia-se certa congruência entre os Programas voltados para o Desenvolvimento Local Sustentável e os Planos Diretores.

De acordo com os objetivos deste trabalho, será descrito posteriormente (capítulo 05) através das análises desempenhadas a incorporação dos conceitos aqui abordados no processo de elaboração dos Planos Diretores elaborados pelo PROMATA, assim como pela Agência CONDEPE-FIDEM, onde se objetivava a exploração das potencialidades locais e sua reverberação no âmbito territorial.

Capítulo 04 – Caracterização do Estudo de Caso: A Metodologia Participativa de Elaboração de Planos Diretores na Zona da Mata de Pernambuco

4.1 O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata – PROMATA começou a ser idealizado pela Agência FIDEM ainda durante a gestão do Governador Miguel Arraes (1995 – 1998), após a realização do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata, tendo sido constatado a necessidade de implementar um programa na região que propiciasse o seu Desenvolvimento calcado na sustentabilidade econômica, social e ambiental.

No início da gestão Jarbas Vasconcelos, durante as discussões realizadas em torno da construção da proposta de Plano Plurianual Estadual, desenvolvidas nos municípios da Zona da Mata pelo Programa Governo nos Municípios – PGM no ano de 1999, foi elencada pelos participantes à priorização, por parte do Governo estadual, do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA, nas oficinas de discussão do programa realizadas nas duas Regiões de Desenvolvimento (Mata Norte e Mata Sul) dentre as diversas propostas para o Desenvolvimento Social como forma de propiciar mais ativamente a construção do Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião da Zona Mata Pernambucana.

Para viabilizar e potencializar ações que objetivassem o Desenvolvimento Sustentável dos 43 municípios que compreendem a Zona da Mata de Pernambuco, o Governo do Estado passou a fortalecer as ações do PROMATA com a ampliação das suas funções, priorizando, dentre outros objetivos, a reestruturação administrativa dos municípios e o fortalecimento de ações voltadas para o desenvolvimento social, econômico e ambiental da Região, com vistas na sua sustentabilidade. Em 2000 o Governo do Estado estabelece um acordo de cooperação visando potencializar as ações do PROMATA, assinando junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID acordo de empréstimo no valor de 150 milhões de dólares que seriam investidos prioritariamente em obras de infraestrutura urbana e rural, nas áreas de educação e saúde, educação ambiental além do apoio ao agronegócio. Segundo o Regulamento Operacional do Promata[31] - ROP, o programa atuara em dois âmbitos distintos e complementares, com os seguintes objetivos:

[31] Regulamento Operacional do Promata (ROP) consiste no regulamento que estabelece os termos e condições que regem a execução dos diversos projetos e atividades do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco, firmado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

- No **âmbito municipal,** fortalecer a capacidade de gestão governamental, promovendo a participação da sociedade civil no processo de planejamento e melhorar a oferta e a qualidade dos serviços básicos;

- No **âmbito regional,** apoiar a diversificação econômica e o manejo sustentável dos recursos naturais da região.

> No âmbito local, o Promata executa ações visando o fortalecimento da capacidade de gestão das prefeituras e das organizações comunitárias locais, a promoção da participação da sociedade civil no processo de planejamento e a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços básicos, especialmente, no aumento da cobertura dos sistemas de saneamento básico em distritos rurais dessa mesorregião. No âmbito regional, o programa promove ações visando apoiar a diversificação econômica e o manejo sustentável dos recursos naturais nas Regiões de Desenvolvimento Mata Sul e Mata Norte, [...] visando a um planejamento descentralizado e participativo apoiado nos arranjos e nas cadeias produtivas locais e regionais. (PROMATA, 2004)

O programa esta estruturado em três subprogramas que visam o melhoramento dos serviços básicos prestados tanto por parte dos órgãos públicos, quanto dos agentes comunitários, as ações de apoio à diversificação econômica e da gestão e proteção ambientais na construção do Desenvolvimento Local Sustentável.

Estrutura dos Programas desenvolvidos pelo Promata
Subprograma I – Melhoramento de Serviços Básicos
Módulo de Fortalecimento da Gestão Municipal e das Organizações Comunitárias
Projeto de Fortalecimento da Gestão Municipal
Projeto de Fortalecimento das Organizações Comunitárias
Módulo de Ações Sociais
Apoio ao Setor de Saúde
Apoio ao Setor de Educação
Módulo de Infraestrutura
Sistemas de Saneamento Básico
Limpeza Urbana
Matadouros e Mercados Públicos
Caminhos Vicinais Intra-municipais
Infraestrutura de Apoio ao Desenvolvimento Econômico
Subprograma II – Apoio à Diversificação Econômica
Componente de Apoio a Agronegócios
Componente de Validação, Difusão e Pesquisa Agropecuária
Componente de Apoio à Microempresa Não Agrícola
Subprograma III – Gestão e Proteção Ambientais
Componente Gestão Ambiental
Projetos Ambientais

Quadro 05 – Estrutura dos Programas desenvolvidos pelo PROMATA
Fonte: PROMATA, 2004

Como forma de viabilização e implementação das ações do Promata, o programa se pautou pela elaboração junto aos 43 municípios das duas RDs (Regiões de Desenvolvimento) dos Planos de Investimento Municipal – PIM.

> O PIM é, sobretudo, um instrumento de negociação e de aglutinação política dos atores locais, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto de decisões e dos compromissos assumidos pelos agentes que conduzem o planejamento e conferem transparência às opções e decisões da comunidade. É ao mesmo tempo um referencial para articular as ações programadas e uma base para negociações dos agentes públicos envolvidos. Nesse contexto, mais do que a elaboração de um "documento-plano", o planejamento é entendido no PROMATA como um processo político de decisões e negociação de atores. (MIRANDA, Carlos; GUIMARÃES NETO, Leonardo; BUARQUE, Sérgio C. e ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Apud PROMATA, 2004)

Primeiramente, no processo de elaboração dos PIM, as duas Regiões de Desenvolvimento foram divididas em 10 territórios de desenvolvimento que constavam de quatro a cinco municípios, baseados "nos 'centros de comando regional' de cada território, levando-se em consideração o conceito de vinculação/subordinação, na distribuição das atividades econômicas e da população, aliadas às manifestações culturais e à diferenciação de paisagens." (PROMATA, 2004)

O processo de elaboração dos Planos de Investimento Municipal está centrado na motivação a ser despertada pelos atores sociais locais visando à busca pelo Desenvolvimento Local Sustentável com vistas na interação sistêmica entre os diferentes vetores do desenvolvimento (social, econômico e ambiental) de modo que esse se processe dentro de uma dinâmica que visa a provocar mudanças no âmbito local e regional. O desenvolvimento dos diferentes vetores ocorridos no âmbito local e estabelecido de forma articulada tende a proporcionar o seu irradiamento para o âmbito regional aonde diferentes municípios tenderam a passar por processos semelhantes, formando-se assim um crescimento em cadeia. O desenvolvimento a ser almejado também perpassa pela mudança estrutural do modelo de gestão então presenciado nos municípios atendidos pelo Programa. Com vistas a se alcançarem melhores resultados, é necessário que os governos municipais se apresentem mais engajados no processo, sendo então necessário, a reestruturação administrativa, passando de um modelo tradicional conservador, calcado por práticas assistencialistas e clientelistas de forte centralização política, então existente nesses municípios, para a aplicação de um modelo que tente resgatar o caráter empreendedor dos atores locais, com práticas de gestão democrática. A estruturação institucional constituiu o primeiro passo a ser desempenhado pelo Promata em parceria com os governos municipais. A articulação dos diferentes atores sociais e dos agentes públicos se tornou um dos principais fatores para se alcançar os objetivos determinados pelo programa.

O desenvolvimento do programa se baseou no estudo focado na elaboração do Projeto Piloto aplicado aos municípios de Aliança, Nazaré da Mata, Vicência,

Tracunhaém e Buenos Aires, onde os "objetivos se fundamentaram na necessidade de referendar os componentes e atividades do Programa, testar os procedimentos operativos propostos, capacitar técnicos para sua operacionalização, além de facilitar a criação de uma rede de articulação institucional e programática para o desenvolvimento do Programa" (PROMATA, 2003).

A aplicação dos estudos envoltos ao Projeto Piloto iniciaram no ano de 2000, e se estendendo até o ano de 2002, quando foi realizado a primeira revisão e reestruturação do programa (correção de rumos). Os produtos advindos da elaboração dos PIM na área piloto consubstanciou os documentos entregues na proposta de empréstimo junto ao BID.

A construção metodológica aplicada na elaboração dos PIM se pautou primeiramente na definição do conceito norteador do programa – Desenvolvimento Local Sustentável, com a objetivação da incorporação do planejamento participativo como sendo princípio básico para a constituição dos Planos de Investimento.

A constituição da metodologia foi desenvolvida pelo Promata com base na congruência de diversas outras metodologias participativas, dentre as quais se encontram presentes a Metodologia de Planejamento Participativo aplicada pela Locus[32] consultoria, responsável pela avaliação os procedimentos desenvolvidos durante o processo de elaboração dos PIM, e do Método ZOPP, implementado pela GTZ, uma das empresas que ficaram responsáveis pelo processo de elaboração. O Promata ainda se baseou no Programa de Desenvolvimento Local aplicado pelo PNUD em parceria com outras instituições brasileiras.

[32] A Empresa de Consultoria Locus pertencente ao Prof. Sérgio Buarque prestou assessoria ao Promata durante todo o processo de elaboração dos PIM, como Supervisora Externa, no trabalho de Auditoria, fiscalizando as ações desenvolvidas pelo Consórcio Diagonal/GTZ responsável pela elaboração dos referidos Planos. A Empresa Locus, através do Prof. Sérgio Buarque também ficou responsável, junto à equipe técnica do Promata de elaborarem conjuntamente a Metodologia Participativa a ser aplicada durante o processo de construção dos PIM.

O processo de elaboração dos PIM se estruturou nas seguintes etapas:

Etapa I: Ações Preparatórias
Divulgação do Programa junto aos municípios
Celebração do Termo de Adesão entre os governos municipais e o Promata
Etapa II: Mobilização e Sensibilização
Realizada pela Equipe Técnica do Promata, essa etapa visou à mobilização dos atores sociais locais realizado através de visitas as principais entidades de representação municipal, divulgação nos meios de comunicação local. Essa etapa ainda contou a realização de um Seminário de Sensibilização onde foram apresentados as diretrizes do Programa, assim como da sua importância para o município. Nesses seminários foram constituídos os Fóruns de desenvolvimento Local, com a escolha dos membros que iriam compor o referido Fórum, além do Núcleo de Supervisão Local.
Capacitação dos membros do Fórum de Desenvolvimento Local no intuito de apresentarem a estrutura e cronograma de atividades do programa, assim como o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades requeridas no processo de planejamento e gestão participativa do desenvolvimento local sustentável.
Etapa III: Elaboração do Diagnóstico Participativo Local
Contratação de empresa de consultoria especializada em Planejamento Participativo, e a capacitação por parte da UGP à equipe de consultoria sobre os procedimentos metodológicos a serem adotados.
Constituição do estudo e análise da realidade local sob os aspectos social, econômico, cultural, ambiental e político-institucional. A elaboração do Diagnóstico Participativo se baseou na estruturação de câmaras temáticos (educação, saúde, infraestrutura, meio ambiente, economia e desenvolvimento institucional), associado à aplicação de técnicas participativas com o uso de moderação, visualização e dinâmicas de grupo. Foram utilizadas nessa etapa a utilização da técnica “Tempestade de Ideias” para a construção da “Matriz FOFA” (Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças) e do “Diagrama de Relações” onde são hierarquizados os eixos estratégicos que irão nortear a elaboração da propostas de PIM.
Etapa IV: Elaboração da Proposta de Plano de Investimento Municipal
Segundo o Regulamento Operacional do Promata (PROMATA, 2004, pg.24) “o processo de preparação dos PIM [...] utilizará uma metodologia de base participativa formalizada na parceria governo-sociedade civil, na articulação inter e intra-governamental e na convergência e interação das ações [...]". Elaboração da Matriz de Planejamento para a definição das ações prioritárias e das propostas de ação vinculadas aos eixos estratégicos.
Etapa V: Etapa de Aprovação do PIM
Os PIM foram validados e aprovados em conferências participativas.
Etapa VI: Ações Conclusivas
Necessárias a implementação dos Planos de Investimento Municipal

Quadro 06 – Estruturação das Etapas de elaboração dos PIM
Fonte: elaborado pelo Autor com base em Promata, 2002

Após a elaboração e implementação do Projeto Piloto, foram realizados em 2002 os ajustes necessários na metodologia, assim como no programa para que o PIM pudesse ser elaborado para os demais municípios das Zonas da Mata Norte e Sul, o que veio ocorrer no ano de 2003. Durante quase todo o ano de 2003, o Promata

desenvolveu junto aos demais 39 municípios das RD Mata Norte e Mata Sul distribuídos nos 09 territórios de desenvolvimento a elaboração dos PIM. O processo de elaboração dos Planos de Investimento Municipal visou à articulação entre os diferentes atores sociais na empreitada de construção de um projeto que se pautaria pelo almejo do desenvolvimento da região de forma sustentável.

Figura 15 – Zona da Mata com os seus Territórios de Desenvolvimento

Fonte: PROMATA, 2003

O processo de elaboração dos PIM como apresentado no quadro 05 se estruturou na aplicação da Metodologia de Planejamento Estratégico Participativo voltado para a visualização dos fatores positivos (potencialidades e oportunidades) e negativos (problemas e ameaças), dos pontos de vista endógenos (fatores locais - município) e exógenos (regionais, nacionais ou globais – globalização) aos municípios e constituído da elaboração das matrizes FOFAs, matrizes de relevância, matrizes de planejamento com a sistematização das propostas advindas da população. A construção metodológica de elaboração dos PIM ainda verificou o embate entre o Promata e a

Empresa de Consultoria GTZ. De acordo com os técnicos do Promata, a GTZ queria que todo o processo de elaboração dos PIM se realizasse apenas com a utilização do Método ZOPP, e do qual o Promata não acatou em decorrência da metodologia de planejamento participativo a ser aplicada já havia sido testada e se encontrava em estágio avançado de desenvolvimento, vindo a ocorrer alguns atritos iniciais. O Método ZOPP foi aplicado, mas de forma restrita, apenas ao que concerne a utilização das técnicas de moderação e visualização de resultados, denominada de Metaplan.

Os processos participativos então desenvolvidos através da elaboração dos PIM consistiu num dos momentos de maior participação da sociedade local desses municípios nas discussões de políticas públicas se verificado até então.

Como forma de manter um permanente trabalho de articulação das ações do Promata junto aos municípios, os executivos municipais ficaram responsáveis pela constituição do Núcleo de Supervisão Local (constituído pela estrutura física que viria dar subsídios ao acompanhamento e implementação dos Planos de Investimentos) e do Comitê Gestor Local – CGL (responsável pelo acompanhamento das ações do Promata e constituído por representantes do governo municipal e da sociedade civil), logo na segunda etapa dos trabalhos, antes das etapas de diagnóstico e proposições, possibilitando o acompanhamento constante e sistemático das ações desenvolvidas objetivando a organização dos trabalhos com maior efetividade.

4.1.1 Os Planos Diretores

Na tentativa de estabelecer uma relação entre os investimentos despendidos pelos Planos de Investimento Municipal – PIM e o desenvolvimento territorial dos municípios da Zona da Mata, o PROMATA se responsabilizou pela elaboração dos Planos Diretores, junto aos municípios que se enquadravam nas exigências estabelecidas pelo Estatuto das Cidades e se encontravam obrigados a elaborarem seus Planos Diretores até outubro de 2006.

Segundo o Prof. Sérgio Buarque o processo de planejamento territorial local associado às iniciativas voltadas ao desenvolvimento local sustentável se desenrola segundo o esquema a seguir (Figura 26), onde se verifica, primeiramente, a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (no caso dos municípios da Zona da Mata se referem aos Planos de Investimento Municipal – PIM), de onde partem o rearranjo das estruturas socioeconômicas presentes no plano local e regional, vindo a reverberar no processo de ocupação espacial, necessitando assim de

instrumentos de política urbana que visem o controle desse processo de ocupação com vistas no direcionamento correto da forma de ocupação do espaço.

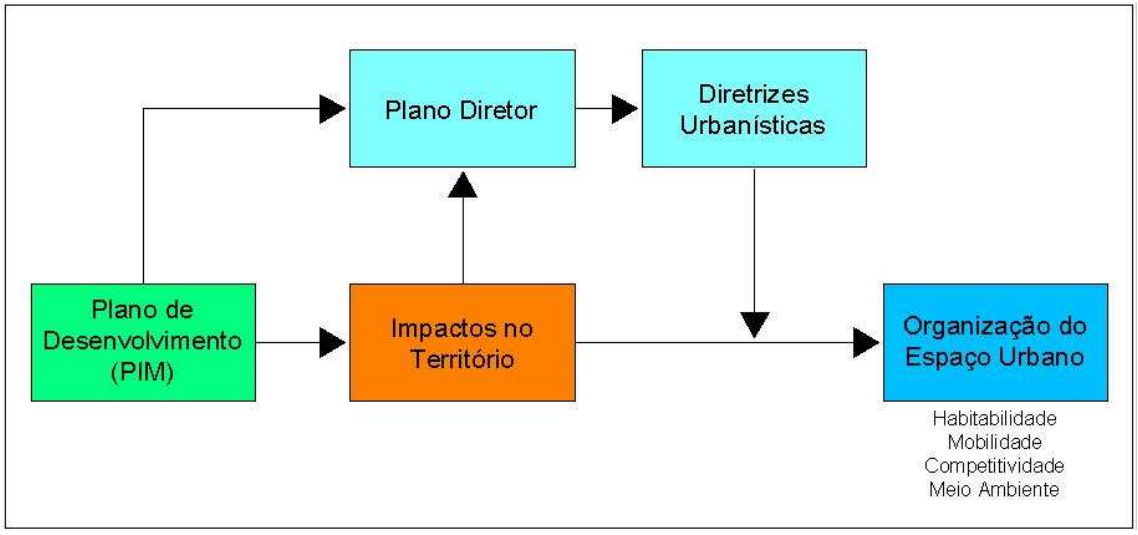


Figura 16 – Processo de Planejamento voltado ao Desenvolvimento Urbano Sustentável
Fonte: Sérgio Buarque[33], 2008

No início de 2006, o PROMATA começa a desenvolver os primeiros movimentos em torno da elaboração dos Planos Diretores dos municípios que estavam naquele momento obrigados a elaborarem seus Planos Diretores e ainda não haviam cumprido esta exigência legal. Naquele ano, apenas os municípios de Goiana e Paudalho na Mata Norte, e Vitória de Santo Antão e Pombos na Mata Sul, possuíam Planos Diretores elaborados pela Agência CONDEPE-FIDEM e aprovados nas suas respectivas Câmaras de Vereadores, já tendo para tanto, atendido as exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. O município de Carpina, no momento de levantamento da Legislação Urbanística existente, já havia aprovado uma Lei denominada de Plano Diretor, ficando assim excluído do processo de elaboração desenvolvido pelo PROMATA.

Em detrimento da obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores, as Regiões de Desenvolvimento da Zona da Mata Norte e Zona da Mata Sul detinham ainda 19 municípios em exigência legal, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Primeiramente o Promata firmou acordo junto aos municípios com a assinatura do Convênio de Cooperação Técnica.

A viabilização do processo de elaboração dos planos necessitou da constituição de uma estrutura que pudesse subsidiar a realização dos trabalhos. A estrutura desenvolvida constava da organização de uma equipe técnica especializada, a ser composta por profissionais de diversas áreas de conhecimento, além de estrutura

física e material que proporcionasse a realização desses trabalhos, com a estruturação de escritório de apoio técnico.

Devido ao grande número de planos que deveriam ser elaborados, e ao curto intervalo de tempo (de junho a outubro de 2006), e respeitando a divisão do IBGE (Zona da Mata Norte e Zona da Mata Sul), os municípios da Zona da Mata de Pernambuco foram agrupados em duas grandes áreas respeitando essa divisão (Zona da Mata Norte com 9 municípios, e Zona da Mata Sul com 10 municípios). As duas microrregiões foram divididas em mais duas subáreas cada, de acordo com as suas proximidades, como forma de melhor aproveitamento dos trabalhos. Os trabalhos eram coordenados através de uma coordenação geral, e por duas coordenações responsáveis por cada microrregião. As subáreas eram as unidades básicas constituindo de especialistas responsáveis pelas áreas de planejamento urbano, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade e direito urbano, além de arquitetos de equipe de apoio.

Municípios com Planos Diretores elaborados pelo PROMATA			
Zona da Mata Norte		***Zona da Mata Sul***	
Grupo 01	***Grupo 02***	***Grupo 03***	***Grupo 04***
Aliança	Glória do Goitá	Amaragi	Água Preta
Condado	Lagoa de Itaenga	Escada	Catende
Itambé	Nazaré da Mata	Gameleira	Palmares
Macaparana	Vicência	Ribeirão	Quipapá
Timbaúba			Rio Formoso
			São José da Coroa Grande

Quadro 07 – Municípios com Planos Diretores elaborados pelo PROMATA
Fonte: PROMATA, 2006

Partindo do arranjo institucional ao qual originou a elaboração dos Planos Diretores, encontra-se no plano federal o governo do presidente Lula, sendo uma gestão com ideais progressistas liderado pelo Partido dos Trabalhadores com o Presidente da República, estando na base aliada o PRB (partido do vice-presidente José Alencar), PCdoB, PSB, PMDB, PTB, PDT, entre outros.

O governo do Estado de Pernambuco estava sendo gerido pelo governador Mendonça Filho do PFL (atual DEM), eleito vice-governador na chapa encabeçada por Jarbas Vasconcelos, que havia renunciado para disputar as eleições ao senado federal.

[33] O seguinte esquema de Planejamento foi elaborado pelo Prof. Sérgio Buarque em entrevista realizada ao autor

Dentre os partidos que faziam parte da gestão estavam o PFL (partido do governador), PMDB (partido de Jarbas Vasconcelos), PSDB e PPB (atual PP), entre outros. Ressalta-se que o PMDB alinhado com Jarbas considera-se mais de direita, encontrando-se em oposição ao governo federal.

No momento de elaboração dos planos diretores municipais, havia uma grande confluência de forças, dentro das engenharias políticas, onde os governos dos municípios em que estavam sendo elaborados os Planos Diretores pelo Promata, estarem sendo governados por partidos da base aliada, ou o mesmo partido do governo estadual.

Características Políticas das Prefeituras dos Municípios da Zona da Mata Norte com Planos Diretores elaborados pelo PROMATA			
Município	**Partido**	**Prefeito**	**Coligação**
Grupo 01			
Aliança	PSDB	Carlos José De Almeida Freitas	PT / PSL / PFL / PSDB
Condado	PFL	José Edberto Tavares De Quental	PTB / PTN / PFL / PAN / PRONA / PC do B
Itambé	PSDB	José Frederico César Carrazzoni	PP / PSC / PPS / PFL / PSDB
Macaparana	PFL	Maviael Francisco De Morais Cavalcanti Filho	PSL / PFL / PSDC
Timbaúba	PMDB	Antonio Galvão Cavalcanti Filho	PP / PT / PTB / PMDB / PFL / PSDC / PMN / PSB / PV / PC do B
Grupo 02			
Gloria Do Goitá	PSDB	Zenilto Miranda Vieira	PP / PMDB / PFL / PSDB
Lagoa De Itaenga	PMDB	Carlos Vicente De Arruda Silva	PP / PT / PMDB / PSDB
Nazaré Da Mata	PSDB	Inácio Manoel Do Nascimento	PMDB / PSL / PL / PSDC / PHS / PMN / PTC / PV / PSDB
Vicência	PP	Jose Rufino Da Silva	PP / PV

Quadro 08 – Características Políticas das Prefeituras dos Municípios da Zona da Mata Norte com Planos Diretores elaborados pelo PROMATA
Fonte: TSE, 2008 elaborado pelo Autor

Ainda no período de elaboração dos Planos Diretores, o país presenciava grandes movimentações políticas em decorrência das eleições para escolha dos cargos de presidente e governador, dentre outros[34]. A nível nacional ocorre a reeleição do Presidente Lula, dando continuidade nos trabalhos elaborados junto ao Ministério das

deste trabalho em agosto de 2008, encontrando-se desenhado em croqui.

[34] Dentre os demais cargos em disputa nas eleições de 2006, estavam à escolha dos deputados federais, deputados estaduais e uma vaga por Estado para senador.

Cidades, órgão responsável pela coordenação nacional dos Planos Diretores. Em nível estadual verifica-se o embate entre dois campos opostos, onde de um lado está o então governador José Mendonça Filho do então PFL, na tentativa de reeleição; e do outro, presencia-se a polarização entre os candidatos Humberto Costa do PT e Eduardo Campos do PSB. Em virtude dos encaminhamentos dados durante o período de campanha, o candidato Humberto Costa fica apenas com o terceiro lugar. A disputa eleitoral passa para o segundo turno com a disputa entre os candidatos Mendonça Filho e o candidato oposicionista Eduardo Campo, já apoiado naquele momento por Humberto Costa (que iria a ser o então Secretário das Cidades no Governo de Eduardo Campos) e pelo Partido dos Trabalhadores. Devido ao arranjo político presenciado entre os candidatos, verifica-se a transferência de votos do candidato derrotado Humberto Costa para o candidato Eduardo Campos. Com isso Eduardo consegue aglutinar votos de todos os candidatos derrotados e vencer aquela eleição com mais de 65,36% dos votos válidos[35].

Mesmo em decorrência das disputas políticas, o processo de elaboração dos Planos Diretores não sofre influências diretas, pois todos os trabalhos desenvolvidos se encerram em dezembro de 2006, ainda dentro da gestão de Mendonça Filho.

4.2 Os Municípios Estudados (Timbaúba e Nazaré da Mata)

A escolha dos municípios selecionados para o estudo de caso, Timbaúba e Nazaré da Mata, deveu-se, primeiramente, à proximidade do autor desta dissertação com a área de estudo, principalmente em decorrência dos trabalhos desenvolvidos por este junto ao PROMATA no processo de elaboração dos Planos Diretores dos grupos 01 e 02. Outro fator específico para a escolha dos referidos municípios se deve à importância dos municípios citados acima em relação ao grupo no qual estavam inseridos, objetivando proporcionar ao estudo uma melhor compreensão da aplicabilidade dos procedimentos metodológicos e, consequentemente, da Metodologia Participativa de elaboração de Planos Diretores.

---

35 TSE – Tribunal Superior Eleitoral, disponível em www.tse.gov.br, acessado em dezembro de 2008, e Jornal do Commercio de 30 de outubro de 2006. No primeiro turno os candidatos Mendonça Filho, Eduardo Campos e Humberto Costa obtiveram respectivamente 1.578.001, 1.356.950 e 1.008.842 votos (39,32%, 33,81% e 25,14%). No segundo turno o candidato Eduardo Campos obteve 2.623.297 de votos (65,36% dos votos válidos) contra 1.390.273 votos (34,64% dos votos válidos)

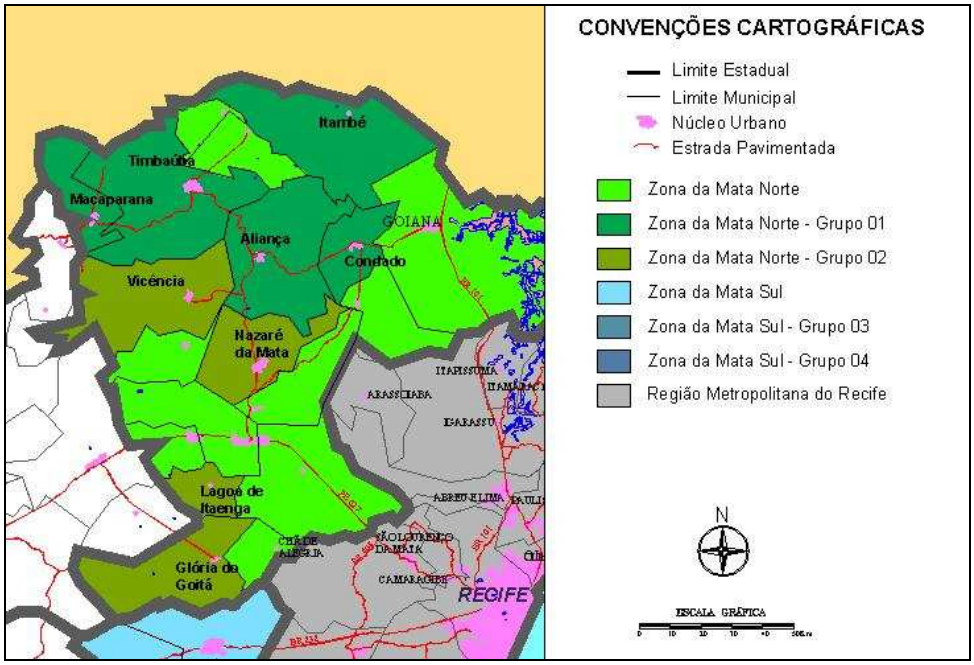


Figura 17 – Mapa da Zona da Mata Norte
Fonte: PROMATA, 2006 elaborado pelo Autor

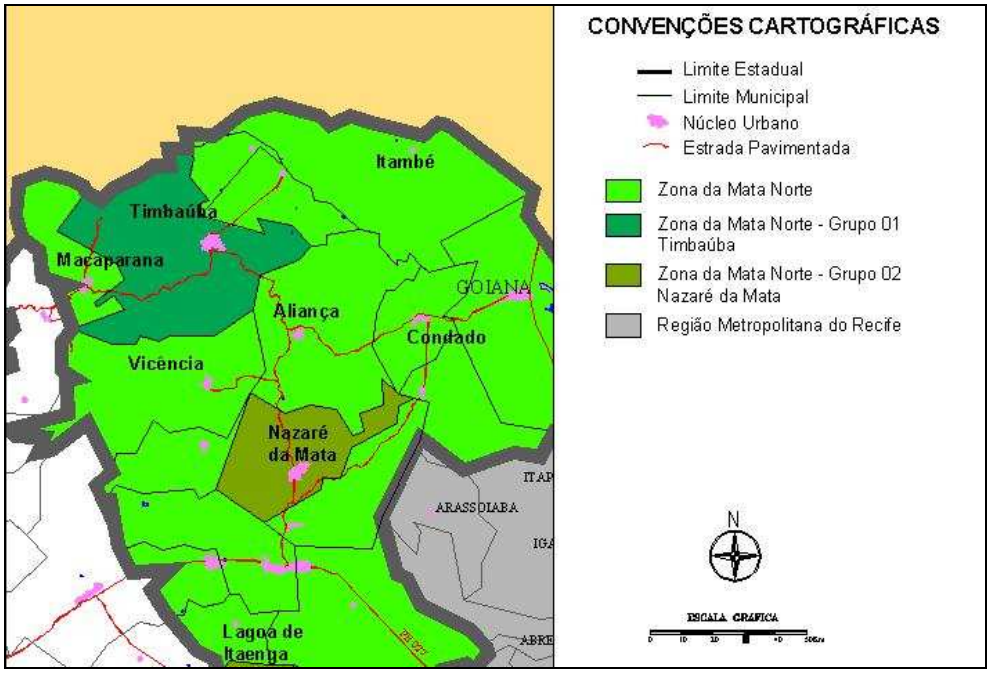


Figura 18 – Mapa dos Municípios Estudados (Timbaúba e Nazaré da Mata)
Fonte: PROMATA, 2006 elaborado pelo Autor

Os indicadores socioeconômicos da mesorregião da Mata Pernambucana refletem uma realidade na qual a pobreza e a falta de oportunidades econômicas convivem num ambiente natural de degradação, dificultando as perspectivas de melhoria da qualidade de ida da população. Esse cenário remonta, historicamente, à prática da monocultura da cana-de-açúcar, ao uso desordenado e indiscriminado dos recursos naturais e à falta de investimentos no desenvolvimento local.

A monocultura intensiva e extensiva da cana-de-açúcar contribuiu sobremaneira para a devastação da Mata Atlântica e dos seus ecossistemas associados, comprometendo, significativamente, a biodiversidade local, culminando com as extinções de espécies animais e vegetais e com o empobrecimento do solo.

Nazaré da Mata: O município de Nazaré da Mata está localizado na Mesorregião da Zona da Mata Pernambucana, encontrando-se na Região de Desenvolvimento da Zona da Mata Norte do Estado. De marcante presença cultural, o município se destaca, na região, pela presença do Maracatu rural de fortes raízes africanas. O município de Nazaré da Mata está localizado na parte central da Região de Desenvolvimento da Zona da Mata Norte de Pernambuco, fazendo divisa com os municípios de Carpina, Tracunhaém, Itaquitinga, Condado, Aliança, Vicência e Buenos Aires.

O seu processo de ocupação se inicia com a criação de uma sesmaria ainda em 1581, mas o povoado teve início apenas no século XVIII. Durante o século XIX, verifica-se a expansão territorial do povoado, vindo este a se tornar cidade em 1893 com o advento da república. No ano anterior, teve início o funcionamento da Linha Férrea ligando o porto do Recife ao município de Timbaúba seguindo para a Paraíba, assim como os serviços de telégrafo.

Desde a sua criação, Nazaré da Mata esteve sempre ligado, economicamente, à plantação de cana-de-açúcar e à instalação de vários engenhos que remontam do período colonial e imperial. Mesmo com a existência de engenhos para a produção de cana-de-açúcar, o município não conseguiu, ao longo de sua história, destacar-se economicamente. Não se verifica a presença de grandes indústrias no município, excetuando-se apenas o abatedouro avícola da Mauricéa, instalado às margens da BR-408. O município se destaca, regionalmente, no setor terciário, com a presença de diversos equipamentos comerciais e de prestação de serviços, com destaque para a Faculdade de Formação de Professores de Nazaré da Mata, pertencente à Universidade de Pernambuco, além do Quartel da Polícia Militar que atende aos demais municípios da sua Região de Desenvolvimento.

O município está localizado próximo à capital do Estado distando apenas 65km. do Recife. Segundo os dados do censo 2000, do IBGE, o município de Nazaré da Mata possuía uma população de 29.254 habitantes, tendo, aproximadamente, 24.704 habitantes (cerca de 84,4%) residindo em áreas urbanas do município, o que representa um grande índice de urbanização.

Para o ano de 2007, a contagem populacional realizada pelo IBGE uma população de 29.020 habitantes. Dentro do território municipal de Nazaré da Mata, encontra-se presente apenas um distrito onde está localizada a área urbana principal (cidade). O município ainda apresenta diversos povoados e assentamentos rurais dispersos em seu território, a exemplo dos Assentamentos Lagoa e Camarazal.

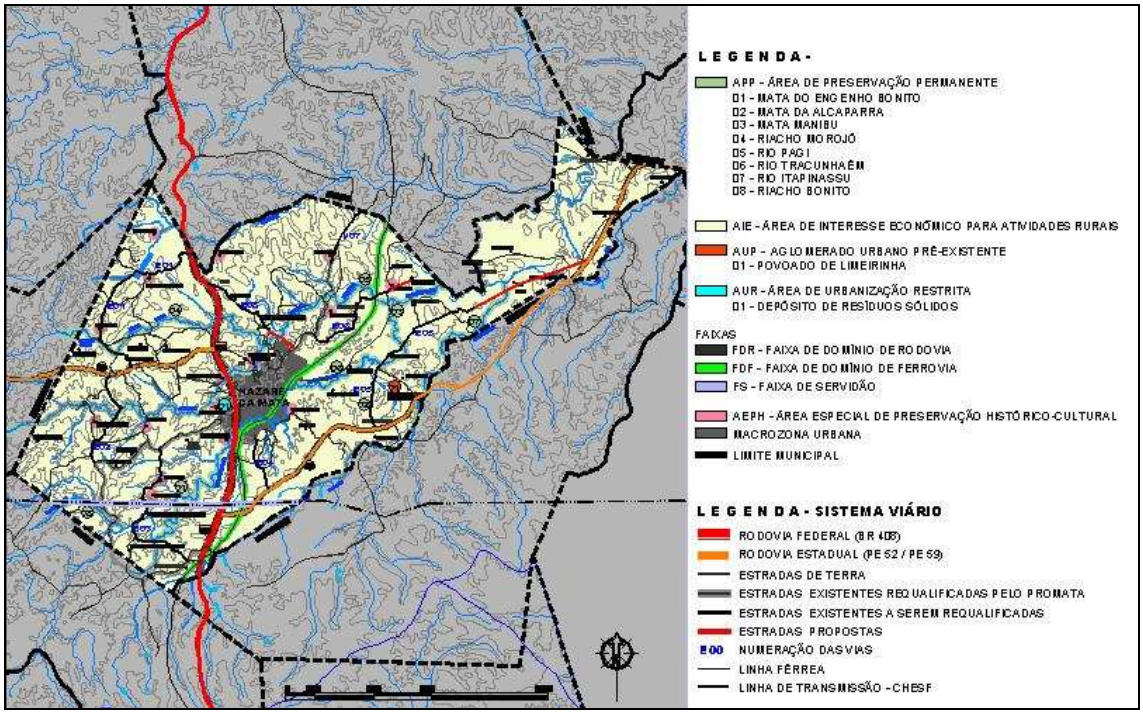


Figura 19 – Mapa do Município de Nazaré da Mata
Fonte: NAZARÉ DA MATA, 2006

Nazaré da Mata apresentava, em 2000, um médio Índice de Desenvolvimento Humano, com 0,703, sendo considerado um pouco inferior ao IDH apresentado para o Estado de Pernambuco, equivalente a 0,705, mas bem abaixo do índice apresentado pelo país (0,766) naquele ano.

No ano de 2006, o município de Nazaré da Mata estava sendo administrado pelo prefeito Inácio Manoel do Nascimento, eleito pelo PSDB. Assim como os demais municípios da Zona da Mata Norte com planos diretores elaborados pelo PROMATA, o então prefeito dessa cidade também pertencia a um partido da base aliada do Governo do Estado, demonstrando grandes convergências com os ideais da gestão estadual. A coligação que compunha a gestão municipal era composta pelos partidos PMDB (partido de Jarbas Vasconcelos), PSL, PL, PSDC, PHS, PMN, PTC, PV e PSDB (partido do prefeito), apresentando basicamente partidos de pouca expressão política em nível estadual e nacional. A composição de partidos a qual estava presente na gestão municipal não apresentou influências ao processo de elaboração do plano, demonstrando certa apatia decorrente da falta de expressividade política desses partidos, sendo muitos deles considerados conservadores e avessos a modos

participativos de construção de políticas públicas, a exemplo do partido do prefeito – PSDB.

Timbaúba: O município de Timbaúba está localizado ao norte da Região de Desenvolvimento da Zona da Mata Norte do Estado de Pernambuco, fazendo divisa com os municípios de Camutanga, Ferreiros, Aliança, Vicência, e Macaparana, no Estado de Pernambuco, além do município de Salgado de São Félix na Paraíba.

Desde o início de sua ocupação, o território correspondente ao município de Timbaúba passa por uma grande evolução socioeconômica com a implantação de indústrias de tecer algodão e, posteriormente, com a implantação das indústrias de calçado, que alavancaram a cidade como a segunda maior produtora de calçados do país nas décadas de 1960 e 1970.

Entre as décadas de 1960 e 1980, o município passa por um período de grande aumento populacional e consequente expansão, com a implantação de loteamentos no seu perímetro urbano, empreendimentos da iniciativa privada (12) e de iniciativa pública (10), estes com a participação dos governos municipal e estadual. Na década de 1980, o município começa a viver uma profunda crise econômica, que afeta as suas indústrias, ocorrendo, na década seguinte, o fechamento de quase todas elas. Essa crise resultou na estagnação econômica apresentada no município até os dias atuais.

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, em relação às regiões de influência dos municípios (1993), o município de Timbaúba é influenciado apenas pelo município do Recife e exerce influência direta sobre os municípios de Macaparana, São Vicente Férrer, Vicência, Ferreiros, Aliança e Camutanga, além do município de Itabaiana, na Paraíba. Timbaúba, em termos de influência na região em que se insere, equipara-se ao porte de Olinda e Jaboatão dos Guararapes, dentro da Região Metropolitana do Recife. O município dispõe de serviços bancários, educacionais de primeiro e segundo graus, além de uma rede hospitalar e de assistência social. No que diz respeito à economia, Timbaúba concentra parte da produção agrícola da Mata Norte pernambucana.

De acordo com dados do censo demográfico do IBGE de 2000, o município de Timbaúba tinha uma população de 56.906 habitantes. Aproximadamente 77% da população habitavam a zona urbana (95,03% residindo no perímetro urbano do distrito-sede), o que corresponde a mais de 44 mil habitantes, percentual superior ao

da Zona da Mata Norte, que é de 69,68%, ao da Zona da Mata, de 69,03% e ao do Estado de Pernambuco, que equivale a 76,51%.

A população do município está em torno de 51.050 habitantes, segundo dados do levantamento populacional do IBGE, realizado em 2007. De acordo com os dados apresentados, houve um declínio populacional no município numa média de 5856 habitantes em sete anos, o que vem a demonstrar a forte estagnação[36] (por vezes recesso econômico) apresentada pelo município nos últimos anos, ocasionando a expulsão dos seus habitantes.

No ano de 2000, o município de Timbaúba apresentou o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano - IDH-M de 0,649, índice bastante inferior ao do Estado de Pernambuco, que foi de 0,705, e do Brasil 0,766. O município apresenta todos os indicadores sociais de desenvolvimento inferiores aos apresentados pelo Estado, sendo seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado muito baixo, refletindo a grande concentração de renda da população e a deficiência da oferta de serviços básicos prestados à comunidade nas áreas de saúde, educação, saneamento e assistência social.

Em 2003, segundo dados do IBGE, o terciário representava o setor econômico mais importante do município, respondendo a 51,10% das pessoas ocupadas. O setor secundário vinha em seguida, abrangendo 48,35% das pessoas ocupadas formalmente, principalmente nas indústrias de transformação como a calçadista, de tecelagem e alimentícia, além da Usina Cruangi considerada a maior empregadora formal do município. Ainda no setor secundário, encontrava-se a produção artesanal de redes no bairro de Mocós, atividade que remonta às origens do município. A produção artesanal abriga atualmente cerca de 100 pessoas e apresenta-se com grande potencial de expansão.

Vale ressaltar que os altos índices de pobreza da população devem-se, principalmente, à renda per capita muito baixa, no caso, menor que o salário mínimo. De acordo com os dados do Censo 2000 do IBGE, cerca de 62,85% da população do município era considerada pobre.

Ao que se refere ao arranjo institucional da gestão municipal no momento de elaboração do Plano Diretor, a prefeitura do município de Timbaúba estava sendo

[36] A estagnação econômica presenciada no município foi decorrente da abertura política presenciada no país na década de 1990, resultando no aumento das exportações, dentre elas, as de calçados advindos da China a preços mais baixos do que os produzidos nacionalmente, resultando na falência das indústrias de calçado do município, produzidos de forma mais artesanal. (LIMA, 2006)

governada pelo prefeito Antônio Galvão Cavalcanti Filho, eleito pelo PMDB, partido da base aliada do então governador do Estado, observando-se uma grande convergência ao que concernem os modelos de gestão das duas gestões (Municipal e Estadual). Dentro da sua base aliada que compunha a gestão municipal, estavam partidos como PP, PT, PTB, PFL, PSDC, PMN, PSB, PV, PC do B. Observa-se, dentro da composição da coligação, uma grande presença de partidos considerados de esquerda, o que possibilitava uma grande influência destes no processo de elaboração do Plano, havendo, assim, divergências, mesmo tendo partidos que estavam mais alinhados com as ideias defendidas pelo governo do Estado.

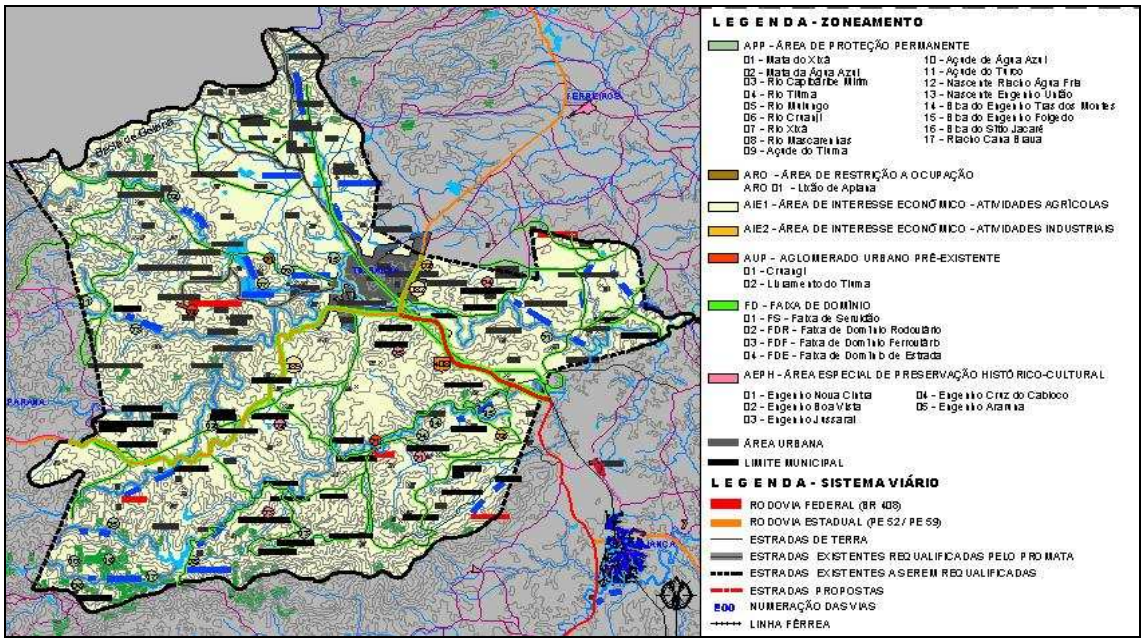


Figura 20 – Mapa do Município de Timbaúba
Fonte: TIMBAÚBA, 2006

4.3 A Metodologia de Elaboração dos Planos Diretores

Etapas de elaboração

Inicialmente, o Promata tentou abrir licitação para a contratação de empresa de consultoria que ficaria responsável pelo desenvolvimento das atividades envolvendo a elaboração dos Planos Diretores, fato este ocorrido com o processo de elaboração dos Planos de Investimento Municipal – PIM, e os demais planos desenvolvidos em nível do governo estadual através da Agência CONDEPE-FIDEM, ficando o Promata apenas responsável pela coordenação geral. Devido a problemas decorrentes do processo de licitação, e a exiguidade de tempo, os profissionais envolvidos no processo necessitaram ser contratados por meio de licitação individual, ficando o próprio Promata responsável por organizar e coordenar todo o processo.

Os primeiros movimentos em torno da elaboração dos Planos Diretores dos municípios da Zona da Mata começaram em março de 2006 com a realização das oficinas de sensibilização entre a Equipe Técnica do Núcleo Estadual da Campanha Plano Diretor Participativo[37] em parceria com o Promata e técnicos das prefeituras então atendidas, onde foram enfatizados a importância desses municípios em elaborarem os seus Planos Diretores e a participação da população durante todo o processo. Ocorreu a realização de três oficinas de sensibilização, realizadas nos municípios de Carpina (abrangendo os 10 municípios atendidos na Zona da Mata Norte); Barreiros (abrangendo 6 municípios da Zona da Mata Sul); e Palmares (abrangendo os outros 4 municípios da Zona da Mata Sul).

Com base nas orientações do Ministério das Cidades e dos marcos legais[38] constituídos, o PROMATA elaborou uma metodologia, baseada no conceito de Desenvolvimento Local Sustentável, com inserção da população nos diversos momentos de construção dos Planos Diretores. A elaboração da metodologia se baseou na associação da metodologia aplicada no processo de elaboração dos Planos de Investimento Municipal aos procedimentos determinados pela Metodologia Participativa utilizada pelo Ministério das Cidades. Associado as duas metodologias, foi utilizado o Método ZOPP nas etapas de Leitura Comunitária, Discussão e Elaboração das Propostas e na Conferência do Plano Diretor para aprovação do Projeto de Lei pela população (sociedade civil, membros do poder executivo e do poder legislativo, representando os seus respectivos segmentos na forma de delegados).

As três metodologias apresentadas têm a função de se complementarem, com a aplicação de métodos e técnicas de voltadas para o Planejamento Participativo. Esta complementação se baseia no intercâmbio das diferentes técnicas nos diversos momentos, visando às discussões da população em torno das dimensões econômico-social e urbano-ambiental, pré-estabelecidas pela equipe técnica principal e que iriam nortear a elaboração dos projetos e programas específicos, com o intuito de proporcionar o desenvolvimento local sustentável, de acordo com os conceitos que embasaram o processo de elaboração destes planos diretores. Em diversas etapas de

---

37 O Núcleo Estadual da Campanha Plano Diretor Participativo estava sendo coordenado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUPE), tendo como órgãos associados à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAN) diretamente, e através da Agência CONDEPE-FIDEM e do PROMATA (ambos vinculados à SEPLAN).

38 Os marcos legais consistem nas recomendações emanadas pelas resoluções do Conselho das Cidades, em especial as resoluções 14 e 25 que determinam à obrigatoriedade dos municípios com mais de 20 mil habitantes em elaborarem seus planos diretores, enfatizando a data limite para a realização dos trabalhos como sendo o dia 03 de outubro de 2006. A resolução 25 determinava o conteúdo mínimo exigido aos quais os planos diretores deveriam atender.

elaboração dos planos ocorreram momentos de participação da população onde foram utilizados técnicas advindas da Metodologia Participativa aplicada pelo Profº Sérgio Buarque e do Método ZOPP, desenvolvido pela GTZ.

Estrutura da Metodologia de Elaboração dos Planos Diretores			
Metodologia Participativa (Ministério das Cidades)	*Metodologia Participativa (Planejamento Estratégico Participativo)*	*Método ZOPP (Aplicação do METAPLAN)*	*Participação da População*
Apresentação dos Trabalhos e Capacitações			
Apresentações Iniciais dos Trabalhos	----------	----------	Participação nas apresentações e escolha dos representantes
Capacitações	----------	----------	Participantes apenas como ouvintes, levantando questionamentos
Leitura da Realidade			
Leitura Técnica	----------	----------	Capacitação, Elaboração dos Mapas de Padrão junto com a ETP, Complementação da Leitura Técnica
Leitura Comunitária	Elaboração das FOFAs (Discussão das Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças)	Moderação, Trabalho em Grupo, Visualização (utilização da tempestade-de-ideias.)	Participação efetiva da população (Aberto a participação geral da população em todo o processo de discussão)
Formulação e Pactuação das Propostas			
Elaboração das Propostas	Matriz de Relevância /Matriz de Influenciação-Dependência / Matriz de Planejamento	Moderação, Trabalho em Grupo, Visualização	Participação efetiva da População na elaboração das propostas de ação, baseando-se nos eixos prioritários
Definição dos Instrumentos			
Zoneamento / Parâmetros Urbanísticos / Projetos e Programas Específicos	Baseado na Matriz de Planejamento	----------	Apresentação da Equipe Técnica (Apenas Informativo - Consultivo)
Projeto de Lei			
Conferência do Plano Diretor	----------	Moderação, Trabalho em Grupo	Deliberação através de delegados eleitos em Audiência Pública
Aprovação na Câmara de Vereadores			

Quadro 09 – Estrutura da Metodologia de Elaboração dos Planos Diretores
Autor: JOSÉ RAFAEL

Em conceituação geral, tanto as metodologias dos PIM como dos Planos Diretores se baseiam no conceito de Desenvolvimento Local com foco no Planejamento Estratégico Participativo. No Planejamento Estratégico Participativo "os atores sociais vão construindo uma visão coletiva da realidade local e do seu contexto convergindo para a definição do futuro desejado e das ações necessárias à sua construção" (BUARQUE, 2006, p.88).

> O planejamento local e os planos de desenvolvimento são, antes de tudo, um *instrumento de negociação* com os parceiros potenciais – tanto na fase de elaboração quanto após a produção do documento-síntese – e de *aglutinação política dos atores*, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos sociais. Além disso, o planejamento e os planos de desenvolvimento conferem transparência às opções e decisões tomadas pela comunidade, explicitando os objetivos e prioridades. Os planos de desenvolvimento ajudam a organizar e canalizar as ações do governo como *catalisador de múltiplas iniciativas* de diversas instâncias que se articulam e convergem no espaço local (municipal); ao mesmo tempo, estabelecem as relações entre as demandas da sociedade – incluindo as demandas de caráter imediato -, os projetos das diversas áreas de governo e as iniciativas e programas de outros agentes que podem ser implementadas no território municipal. (BUARQUE, 2006, p. 84)

Os dois projetos (PIM e Plano Diretor) foram estruturados dentro da metodologia aplicada pelo Profº Sérgio Buarque no processo voltado para o desenvolvimento sustentável no arranjo das cadeias produtivas, que teve como base a criação de cenários e construção da visão de futuro (prognóstico). A criação de cenários irá se basear na verificação do que o autor considera relevante[39] e que seria determinante para o desenvolvimento local com a estruturação de aspectos que influenciam direta ou indiretamente esse desenvolvimento (aspectos de ordem endógena e exógena ao município).

> Toda a abordagem sistêmica do desenvolvimento local implica uma percepção do local (município) com uma totalidade (sistema objeto) que constitui, por outro lado, um subsistema de uma complexidade mais geral. Isso significa, do ponto de vista técnico e operacional, que a metodologia de planejamento deve sempre combinar uma análise da realidade interna da localidade, identificando os componentes endógenos (positivos ou negativos) que condicionam seu futuro – potencialidade e problemas – com uma reflexão e interpretação dos movimentos externos (exógeno) naqueles aspectos (positivos ou negativos) que podem influenciar também o desenvolvimento local – oportunidades e ameaças. (BUARQUE, 2006, p.103)

[39] O conceito de "relevante" não decorre apenas do desejo diferenciado dos atores, mas da diferente posição que cada problema tem no sistema geral analisado (problemática), destacando-se pelo fato de ter um papel determinante da realidade, gerando outros problemas e condicionando a problemática geral do local.

A metodologia desenvolvida para a elaboração dos Planos Diretores da Zona da Mata parte do ponto elucidado anteriormente visando o desenvolvimento local sustentável do município nas diferentes dimensões (social, econômica, ambiental e urbana).

As etapas a serem desenvolvidas seguem um organograma básico para todos os municípios, onde são estruturadas as suas diversas atividades, conforme figura 24. A Metodologia Participativa de elaboração dos Planos Diretores estava estruturada em quatro fases, sendo cada uma delas constituídas de diversas atividades:

Fase I: Ações Preliminares / Complementares (Equipe Técnica Principal);

Fase II: Leitura da Realidade (Leitura Técnica e Leitura Comunitária);

Fase III: Formulação de Propostas, Temas Prioritários e Eixos Estratégicos;

Fase IV: Projeto de Lei / Ações Complementares e Finalísticas.

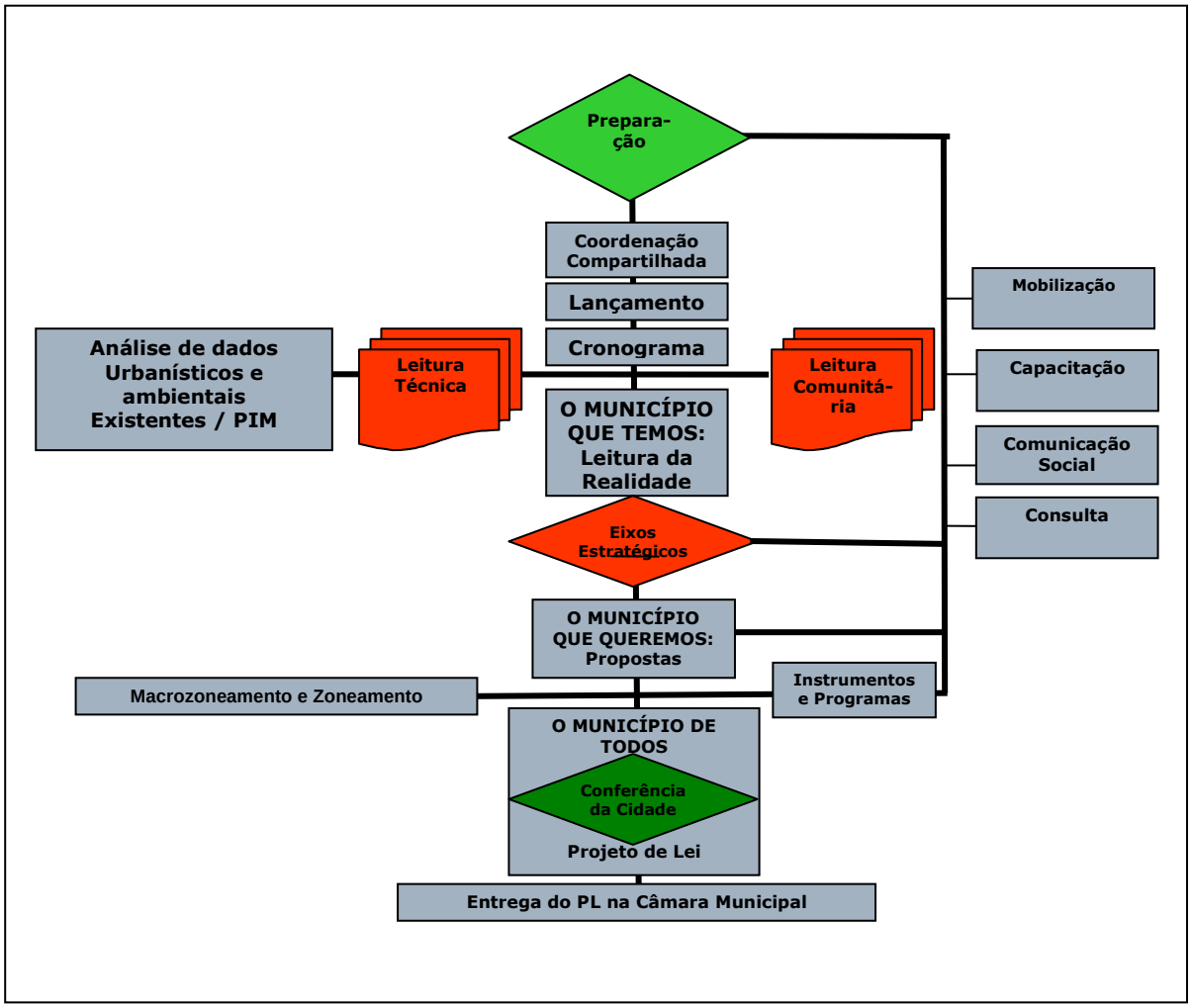


Figura 21 – Organograma de Elaboração dos Planos Diretores
Fonte: PROMATA, 2006

FASE I – AÇÕES PRELIMINARES (Preparação)

As ações preliminares se consubstanciavam na organização inicial para a realização dos trabalhos de elaboração dos Planos Diretores. As ações preliminares se estruturavam em seis atividades que visavam propiciar aos técnicos e aos participantes locais nas etapas de leitura da situação local e na discussão das propostas (fase II e III respectivamente). Para a estruturação do processo de elaboração dos Planos Diretores, os técnicos ou participantes locais eram orientados por uma coordenação geral cuja finalidade seria gerenciar todos os trabalhos a serem desenvolvidos, assim como definir junto ao Promata as melhores estratégias para a realização dos trabalhos gerais e viabilização das propostas sugeridas pelos profissionais contratados (urbanistas, biólogos, engenheiros de transporte, advogados e moderadores). Para auxiliar na coordenação geral, foram definidas duas coordenações regionais responsáveis respectivamente pela coordenação das Zonas da Mata Norte e Sul, auxiliando os técnicos de apoio, assim como aos municípios, com a realização das capacitações, oficinas e conferências, além da realização das visitas técnicas. Cada grupo ainda era composto por profissionais de apoio e pelas Equipes Técnicas Locais – ETL.

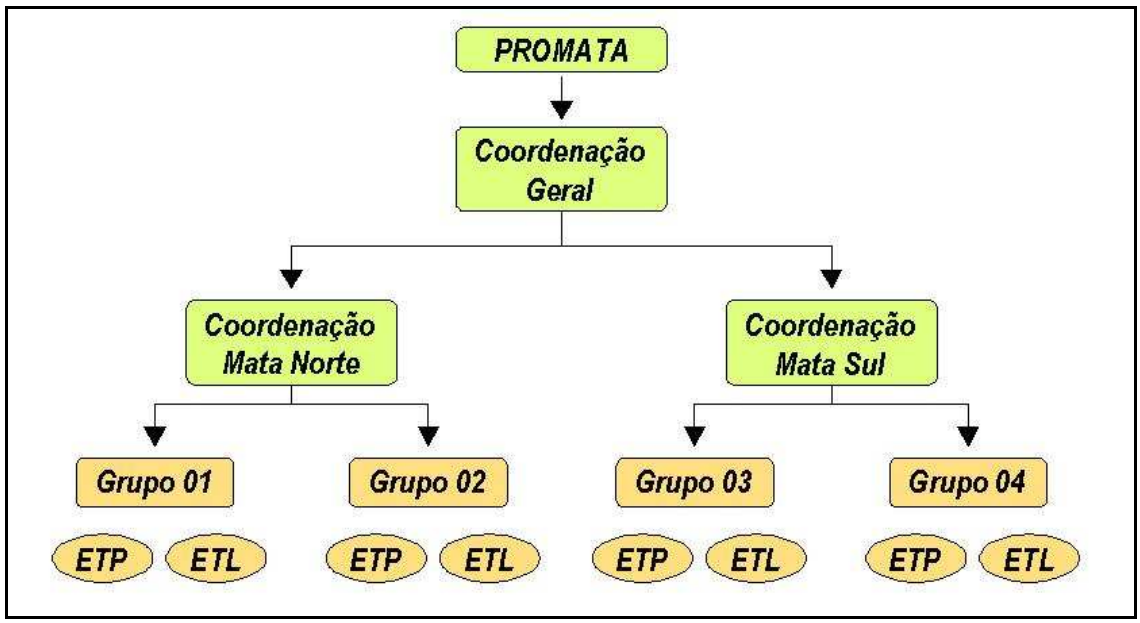


Figura 22 – Organograma de Organização das Equipes Técnicas
Fonte: elaborado pelo Autor, baseado em PROMATA, 2006

Atividade 1 – Instalação e Operação do Escritório Técnico Central

Como forma de melhor organizar os trabalhos em, o Promata necessitou constituir um escritório técnico que pudesse centralizar todas as ações concernentes a elaboração dos Planos Diretores.

Atividade 2 – Seleção, Contratação e Mobilização da Equipe Técnica Principal (ETP)

Devido a não contratação de uma expressa de consultoria que ficasse responsável pelo andamento dos trabalhos, o Promata necessitou contratar uma equipe de técnicos em separado para a realização destes. Como explicitado anteriormente, devido ao grande número de planos que necessitariam serem elaborados, os municípios da Zona da Mata foram divididos em quatro grupos, tendo cada grupo entre quatro e seis municípios. Para grupo foi estruturado uma equipe técnica responsável pela elaboração dos Planos Diretores relacionados àquele grupo. A coordenação dos trabalhos ficou a cargo de uma coordenação geral (responsável por todos os trabalhos a serem desenvolvidos), e duas coordenações regionais, sendo uma coordenação para a Zona da Mata Norte e uma coordenação para a Zona da Mata Sul.

Cada grupo era composto ainda de um técnico responsável pela produção dos mapas (arquitetos cadista), dois técnicos responsáveis pela organização dos dados descritivos dos municípios (arquitetos que trabalhariam como apoio técnico auxiliando os trabalhos dos cadistas e dos profissionais responsáveis pelas propostas técnicas, assim como na organização dos dados que viriam compor o diagnóstico técnico e, por conseguinte até a elaboração do produto final), um profissional de planejamento urbano (responsável pela proposta de ordenamento espacial do município – zonas urbanas e rurais), um profissional na área de transporte e mobilidade urbana (responsável pela proposta de ordenamento do sistema viário e da área de transportes urbanos), um profissional na área de meio ambiente (responsável pela proposta ambiental e sustentabilidade urbana e rural); e um profissional na área de direito (responsável na estruturação da minuta de lei). Devido ao curto prazo de tempo, algumas dos grupos não conseguiram contratar profissionais técnicos para todas as áreas, tendo sido necessário a alocação de alguns dos profissionais contratados para municípios de dois ou mais grupos, a exemplo dos profissionais responsáveis pelas áreas de meio ambiente e de transporte, ficando estes profissionais, por vezes sobrecarregados.

Os grupos ainda foram compostos de moderadores responsáveis pela moderação dos trabalhos junto à população durante a realização das oficinas participativas para a elaboração das propostas, ações prioritárias e projetos a serem incorporados no projeto de lei do Plano Diretor, além de coordenarem às audiências públicas realizadas durante o processo (audiências para escolha dos delegados assim como aprovação do projeto de lei pela população).

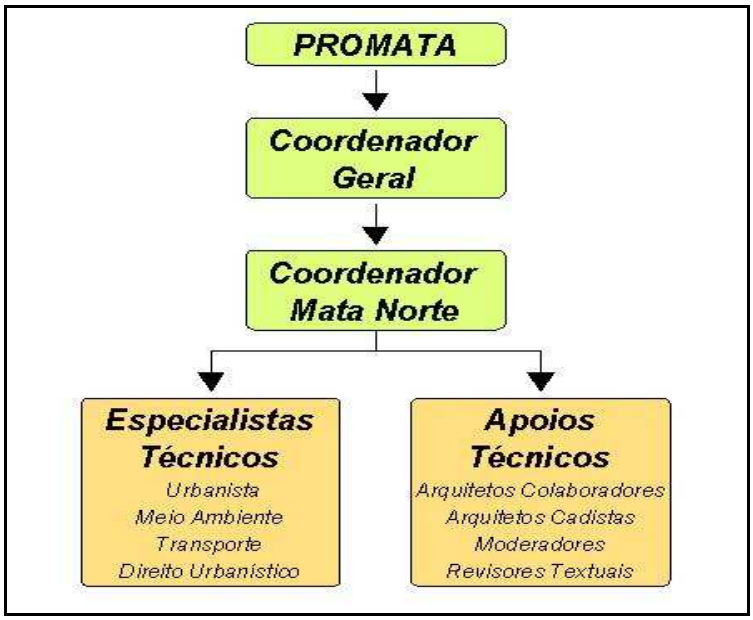


Figura 23 – Organograma da Equipe Técnica Principal
Fonte: elaborado pelo Autor, baseado em PROMATA, 2006

Atividade 3 – Reunião de Apresentação do Plano Diretor

Reunião realizada nos municípios junto à população em geral que tinha como objetivo apresentar o que viria a ser o Plano Diretor, sua relevância para o município, além de enfatizar a importância da participação popular durante o processo de elaboração. Em algumas dessas reuniões já foram constituídas as Equipes Técnicas Locais – ETL, a exemplo do município de Timbaúba. A Equipe Técnica Local era constituída de representantes de diferentes setores sociais, membros do governo municipal (composto por membros de diferentes secretarias) e do poder legislativo, sendo coordenada por um coordenador local, sendo esse geralmente indicado pelo prefeito. Como forma de institucionalizar o processo de construção dos planos diretores, os membros da Equipe Técnica Local eram nomeados por decreto municipal. O número de membros que compunham as equipes locais variava de acordo com o município, sendo em média entre dez e vinte representantes dos diversos segmentos sociais, advindos de representação de associações de moradores (urbanos e rurais), sindicatos, organizações não governamentais, setores culturais, religiosos, empresariais, e acadêmicos, além de membros do executivo e legislativo municipal.

Atividade 4 – Divulgação da Estratégia de Trabalho junto aos Prefeitos e aos Coordenadores Locais dos PDP

Foi realizada na sede do Promata uma reunião que contou com a participação de diversos prefeitos, vereadores, secretários e coordenadores com o intuito de enfatizar aos presentes a importância dos Planos aos municípios, assim como das prerrogativas legais a respeito de cumprimento dos prazos e das punições dadas ao município como

a retenção de verbas advindos dos governos federal e estadual, além do descumprimento das exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e na Resolução nº25 do Conselho das Cidades, acarretando no processo por parte do prefeito de improbidade administrativa.

Nessa reunião foram apresentados os membros que iriam compor a Equipe Técnica Principal como as três coordenadorias (coordenadoria geral, coordenadoria da Zona da Mata Norte e a da Zona da Mata Sul), assim como a definição do primeiro calendário de visitas técnicas, onde seriam realizadas as primeiras capacitações à Equipe Técnica Local e as visitas de campo, como forma de reconhecimento da área de estudo.

Atividade 5 – Realização das Visitas de Campo para Reconhecimento e Instrução Preliminar da Equipe Técnica Local (ETL)

Nessa primeira visita aos municípios, a equipe técnica ficou responsável pela capacitação a ser dirigida aos membros da Equipe Técnica Local. Os participantes (representantes do poder público local e da sociedade civil) tiveram a primeira capacitação sobre o que venha a ser o Plano Diretor Participativo, assim como a importância da participação de todos os setores da população nas discussões e na construção da proposta de plano a ser encaminhada à Câmara de Vereadores (Veja Anexo II com as apresentações desenvolvidas nos municípios de Timbaúba e Nazaré da Mata). A capacitação se estruturou com uma apresentação em *Power Point* tendo abordado os seguintes temas:

- Base Legal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade);
- O que é o Plano Diretor (apresentado através de textos e mapas esquemáticos);
- Penalidades para a população (perda de recursos advindos dos governos federal e estadual pela ausência de se ter o Plano Diretor) e para o poder público local (processo do agente público “prefeito” por improbidade administrativa, por não cumprir atos do ofício de prefeito, conforme as leis federais 8.429 de 02 de junho de 1992– Lei de Improbidade Administrativa, e 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade);
- Ganhos em se ter o Plano Diretor;
- O convênio de cooperação técnica (Município – Promata);
- Etapas de elaboração dos Planos Diretores;

- Leitura Técnica (Análise da Legislação existente e Levantamento de dados).

Esta primeira capacitação dirigida à Equipe Técnica Local propiciou a abertura dos debates a respeito do processo de construção das cidades, a forma como essas vinham sendo organizadas (ou desorganizadas) ao longo de sua história ocasionando nos participantes as primeiras indagações a respeito de como se pensar a construção da cidade e do município.

Atividade 6 – Capacitação da Equipe Técnica Principal

Os membros que compunham a Equipe Técnica Principal (arquitetos de apoio técnico e cadistas) passaram por uma capacitação realizada em dois momentos a respeito de conhecimento da Metodologia de Planejamento Participativo. Nessas duas reuniões, os membros da ETP trabalharam com a construção de uma Matriz de Relevância e de uma Matriz de Planejamento. Na ocasião, os participantes tomaram conhecimento do processo de construção coletiva das propostas, ações prioritárias e projetos de desenvolvimento que viriam compor os planos. Essa capacitação proporcionou aos membros da equipe técnica o conhecimento da metodologia participativa a ser utilizada no processo de elaboração dos Planos Diretores. Nesta capacitação, os arquitetos presentes também tiveram conhecimento das etapas que seriam desenvolvidas ao longo do processo.

Atividade 7 – Organização, atualização e sistematização das informações gerais (Linha de Base) – Elaboração da Leitura Técnica Preliminar

Os primeiros trabalhos realizados pela equipe de apoio técnico consistiram no levantamento de informações a respeito dos municípios trabalhados. Partindo-se do Diagnóstico Participativo que compunham os Planos de Investimento Municipal, a equipe técnica principal atualizou os dados necessários, e baseando-se em informações colhidas principalmente na internet através dos sites do IBGE e da Agência CONDEPE-FIDEM, estas informações foram organizadas e sistematizadas num primeiro relatório municipal. Outros documentos elaborados pelo Promata também auxiliaram na elaboração do Relatório Técnico (Diagnóstico Preliminar), tais como o diagnóstico institucional elaborado pelo programa e contendo informações a respeito da organização administrativa do município.

Atividade 8 – Produção da Base Cartográfica

Associado ao processo de elaboração do Relatório Técnico (Diagnóstico Preliminar) foram sendo desenvolvidos os primeiros mapas temáticos dos municípios. Estes

mapas se basearam na atualização da base cartográfica que compunha os PIM, com informações advindas das primeiras visitas técnicas realizadas durante a primeira reunião de capacitação. Os mapas produzidos nesta fase iriam compor as apresentações realizadas no momento de Leitura da Realidade, auxiliando os participantes nas discussões dos problemas e potencialidades endógenos e do cenário futuro.

FASE II – LEITURA DA REALIDADE: Leitura Técnica + Leitura Comunitária

"O município que temos"

Atividade 9 – Leitura Técnica

A Leitura Técnica constituiu na elaboração do Diagnóstico da Situação Atual se baseando no Diagnóstico Técnico Preliminar. Este segundo relatório foi construído conjuntamente entre a Equipe Técnica Principal e a Equipe Técnica Local. Nesta etapa, a população participou da elaboração do mapa de caracterização da área onde foram demarcados os locais considerados críticos do ponto de vista dos riscos socioambientais, as áreas históricas e os padrões de ocupação de acordo com as características construtivas de cada área da cidade. Foram definidos quatro padrões básicos de ocupação:

Padrão A: Ocupado por edificações com alto padrão construtivo, localizado em áreas de população com nível de renda elevado, e possuindo boas condições de infraestrutura;

Padrão B: Ocupado por edificações de porte médio, com boas características construtivas, localizado em áreas de população com nível médio de renda (classe média), e possuindo boas condições de infraestrutura;

Padrão C: Ocupado por população de nível de renda mais baixo, com edificações de padrão médio ou baixo, com condições regulares de infraestrutura, localizados em terrenos com condições de relevo e solo estáveis;

Padrão D: Ocupado por população de baixa renda, com baixos padrões de habitabilidade, com baixas condições de infraestrutura, podendo se localizar em terrenos com características instáveis. Essas áreas também podem ser caracterizadas como favelas, cortiços ou ocupações irregulares.

A elaboração dos mapas comunitários proporcionou aos técnicos o melhor conhecimento dos municípios estudados, se utilizando posteriormente destes mapas

para a elaboração das propostas de zoneamento. Os mapas também tiveram a função de proporcionar aos participantes das oficinas de discussão e elaboração das propostas uma melhor visualização da dinâmica urbana e, por conseguinte, terem mais subsídios na definição dos problemas e potencialidades endógenos de cada município.

A Leitura Técnica se estruturou na sistematização nos dados e informações relativos às características territoriais do município, com base nos seguintes temas:

Inserção regional do município	Identificação da dinâmica regional e a inserção do município dentro deste contexto, com a determinação da sua área de influência e de dependência quanto aos serviços prestados e necessitados. Além de verificar a acessibilidade e da produção econômica.
Evolução histórica da cidade e território	Identificação através de mapas do processo histórico de ocupação do território municipal, identificando as áreas mais antigas, assim como determinando a evolução da cidade e do território espacialmente.
Áreas para preservação cultural	Áreas ou edificações que apresentam determinado valor cultural caracterizando como patrimônio daquela localidade.
Caracterização e distribuição da população e seus movimentos	Descrição baseada nos censos do IBGE da população municipal, com a apresentação dos indicadores demográficos, densidade populacional e faixa etária, além de dados a respeito da escolaridade; condições de emprego e renda familiar; crescimento ou evasão da população.
Estrutura fundiária	Identificação da estrutura fundiária urbana e rural com a localização de pequenos e grandes lotes, baseando-se no cadastro técnico da prefeitura, assim como dados advindos de órgãos estaduais e federais responsáveis elo cadastro de propriedades; também são identificados áreas consideradas vazios urbanos passiveis de ocupação por meio de loteamentos.
Uso e ocupação do solo rural e urbano	Descrição da dinâmica urbana, com o mapeamento dos padrões residenciais, da localização dos usos comerciais, industriais, de prestação de serviços, dos vazios urbanos, e da destinação das áreas rurais.
Áreas de risco para a ocupação urbana	Áreas consideradas públicas ou privadas que poderão ocasionar riscos sócio-ambientais como alagamentos, inundação em áreas planas próximos a cursos hídricos, ou desmoronamentos e erosões em áreas de encostas.
Infraestrutura urbana	Descrição das infraestruturas urbana como rede de distribuição de água; rede de esgoto; energia; telefone; drenagem; fios e cabos.
Rede de equipamentos	Descrição e mapeamento dos equipamentos de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, entre outros.
Indicadores de mobilidade e circulação	Identificação do sistema viário com a hierarquização das vias municipais (urbanas e rurais), do sistema de transporte e da caracterização da mobilidade da população sob o território municipal (vielas, escadarias, ruas, avenidas, estradas, rodovias).
Meio físico – geomorfologia e geotecnia	Identificação das características físicas do território municipal (urbano e rural) com a demarcação das declividades do relevo informando onde pode ser ocupado e onde é preciso controlar a ocupação para evitar riscos, classificação do tipo de solo no município e na região; recursos hídricos com os rios, riachos, córregos e canais; além da cobertura vegetal com a identificação de resquícios de mata atlântica.

Quadro 10 – Temáticas discutidas na Leitura Comunitária
Fonte: elaborado pelo Autor, baseado em PROMATA, 2006

Ainda foram levantadas informações a respeito dos aspectos institucionais e da estrutura da prefeitura municipal, dos programas e projetos de desenvolvimento existentes no município nos níveis municipal, estadual (PIM) e federal, além da Legislação existente que incidia direta ou indiretamente sobre o espaço territorial do município (Plano Plurianual, Lei de Orçamento Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orgânica, Lei de Uso e Ocupação, Código de Obras e Posturas, dentre outras pertinentes).

> A Leitura Técnica tinha como objetivo entender a cidade através do estudo de dados e informações sociais, econômicas, ambientais e culturais disponíveis, articuladas às citações e percepções construídas nos debates entre o poder público e os segmentos da sociedade. (PROMATA, 2006b)

Atividade 10 – Leitura Comunitária

O momento de Leitura Comunitária consistiu na atividade que maior participação popular. Nesta fase os participantes puderam construir coletivamente o desenho de situação atual e de cenário futuro desejado. Esta fase se pautou da utilização de técnicas participativas do levantamento dos problemas, das potencialidades, das ameaças e das oportunidades (Matriz FOFA) relativa aos seus respectivos municípios.

“A Leitura Comunitária teve como finalidade captar e sistematizar as informações, de forma que a população não esteja apenas informada sobre o Plano, mas estivesse contemplada e se reconhecesse nas propostas.” (Promata, 2006b)

Primeiramente foi realizada a apresentação aos participantes da Leitura da Realidade, onde mostrou-se os dados técnicos colhidos pela ETP junto aos órgãos de planejamento oficiais (IBGE e Agência CONDEPE-FIDEM), dos dados atualizados dos PIM, assim como dos mapeamentos realizados na primeira oficina participativa, onde foram construídos os mapas de padrões, evolução histórica e riscos socioambientais elaborados conjuntamente com a população. Simultaneamente à apresentação da Leitura Técnica, foram apresentadas a sistematização dos fatores positivos e negativos presentes no município, advindos do diagnóstico participativo dos PIM, para as dimensões a serem trabalhadas nos Planos Diretores (Desenvolvimento Econômico e Social e Desenvolvimento Urbano e Ambiental).

As oficinas de Leitura Comunitária possibilitaram aos participantes dos dois processos (PIM e Plano Diretor) resgatar as discussões vivenciadas anteriormente, e através dos dados apresentados, discutir a nova realidade municipal, indicando os fatores positivos e negativos, endógenos e exógenos para as duas dimensões trabalhadas, atualizando-se assim as Matrizes FOFAs.

Os trabalhos eram iniciados com a afirmação de acordos de “convivência” que se baseavam na definição das obrigações de cada participante dentro da oficina. Para a realização dos processos participativos, foram apresentadas três técnicas participativas (tempestade de ideias, matriz de relevância e diagrama de influenciação-dependência) que envolviam os participantes nos processos de discussões a respeito das dimensões trabalhadas. Devido à exiguidade de tempo, apenas a tempestade de ideias foi utilizada para expor os fatores endógenos e exógenos baseados nas dimensões abordadas dentro dos planos diretores. Dependendo do número de participantes nas oficinas, esses eram divididos em grupos temáticos responsáveis pelas discussões das dimensões socioeconômica e urbano-ambiental.

A tempestade de ideias teve como intuito estimular indagações aos participantes, através de perguntas direcionadas a respeito dos temas trabalhados, sobre os fatores endógenos (problemas e potencialidades) e exógenos (ameaças e oportunidades) ao município.

Partindo-se dos Problemas, Potencialidades, Ameaças e Oportunidades, elencados pelos participantes no momento de elaboração dos PIM, os participantes puderam discutir as matrizes já existentes, complementado-as e corrigindo os pontos modificados em decorrência do tempo.

Para estimular a participação, foram distribuídas tarjetas coloridas onde os participantes poderiam expor dentro dos temas abordados quais seriam os problemas e potencialidades intrínsecos ao município, assim como as ameaças que poderiam atingir o município, e como esse poderia aproveitar as oportunidades advindas do ambiente externo. Posteriormente os fatores positivos e negativos advindo da população e descritos nas tarjetas eram expostos em painéis, sendo então, agrupados por temas específicos. Após a elaboração dos painéis temáticos, os participantes se reuniam para a sistematização e validação dos fatores abordados.

Nas discussões que se seguiam em torno da Leitura da Realidade e na etapa posterior de elaboração das propostas, as oficinas eram abertas a toda comunidade, podendo essa opinar sobre as características dos seus municípios, não havendo participação exclusiva dos membros da Equipe Técnica Local.

> A Leitura Comunitária teve como finalidade captar e sistematizar as informações, de forma que a população não esteja apenas informada sobre o Plano, mas estivesse contemplada e se reconhecesse nas propostas. O método de planejamento participativo busca superar dificuldades relativas à participação e aumentar a qualidade dos processos de planejamento através do uso articulado de três técnicas: visualização, moderação e dinâmica de grupo. (PROMATA, 2006b)

A Leitura Comunitária possibilitou através das discussões a busca da construção de consensos entre os diversos participantes sobre "***O município que temos"*** com a definição das características da situação atual do município.

A aplicação do Método ZOPP se apresenta bastante útil no processo de construção participativa da Leitura da Realidade, a partir do momento em que todos os participantes têm a possibilidade de expressar as suas ideias sobre determinado tema. Dentro deste processo são utilizadas as técnicas de visualização com o uso de tarjetas e a construção dos painéis temáticos, da moderação e da dinâmica de grupo que visa envolver todos os participantes nas discussões possibilitando maior dinamicidade e objetividade aos trabalhos. Em determinados grupos sociais se verifica a presença de indivíduos com maior dificuldade de expressar suas opiniões em grupos relativamente grandes e com participantes bastante distintos em relação aos níveis de escolaridade e renda, ficando, por conseguinte, as discussões restritas a algumas poucas pessoas que tenderão a direcionar (ou influenciar) os trabalhos, podendo ocasionar a manipulação dos demais participantes em torno de propostas advindas de determinado grupo social. "O método de planejamento participativo com visualização de resultados utilizado consiste em um conjunto articulado de instrumentos, voltado para assegurar maior participação, objetividade e transparência aos processos coletivos de planejamento" (PROMATA, 2006b).

Técnicas Participativas Trabalhadas
Visualização das discussões
A visualização consiste na utilização de instrumentos como cartões e painéis para o registro escrito das discussões e a visualização simultânea e continuada dos resultados alcançados em cada etapa da oficina. Ao inverter a relação sequencial normalmente existente entre a palavra oral e escrita, fazendo com que as intervenções orais estejam referenciadas a uma formulação escrita, o método contribui para que as discussões sejam mais objetivas e focadas tematicamente. A produção de um resultado sistematizado durante a oficina (sem prejuízo de detalhamentos posteriores) torna mais transparente o processo de planejamento e reforça o compromisso dos participantes com a implementação das resoluções adotadas.
Moderação dos Trabalhos
A moderação envolve um conjunto de técnicas de sensibilização, motivação, organização e desenvolvimento lógico-conceitual, utilizadas pelo moderador / facilitador da oficina, O moderador deve atuar como mediador das opiniões e propostas dos participantes da oficina, não devendo, portanto estar diretamente envolvido com o grupo ou o tema em discussão. Por outro lado é importante que ele, além de um sólido conhecimento do método, tenha capacidade de apreender a essência da temática em discussão de forma a poder organizar e colaborar no desenvolvimento das idéias apresentadas pelos participantes.
Dinâmica de Grupo
As dinâmicas de grupo podem assumir diferentes formas no decorrer da oficina, tais como: problematização (reflexão e discussão entre os participantes a partir de questões e perguntas propostas pelo moderador), a alternância entre trabalho em grupo (para o tratamento de temas específicos) e sessões plenárias (para a abordagem de temas gerais e socialização dos resultados do trabalho em grupo), **o mercado de informações** (técnica que simula um stand de exposições e na qual um grupo tenta "vender" as suas idéias, expostas em painéis, aos demais participantes da oficina) e diversas outras.

Quadro 11 – Técnicas Participativas Trabalhadas na Leitura da Comunitária
Fonte: elaborado pelo Autor, baseado em PROMATA, 2006

Os documentos advindos da Leitura da Realidade subsidiaram a realização dos trabalhos na fase seguinte, onde os participantes iriam discutir os problemas, potencialidades, ameaças e oportunidades no intuito de formularem as propostas de ação, os temas prioritários e os eixos estratégicos que iriam compor o Plano Diretor.

FASE III – FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS, TEMAS PRIORITÁRIOS E EIXOS ESTRATÉGICOS

"O município que queremos"

Atividade 11 – Oficina para o estabelecimento das relações de influenciação-dependência

Após a definição das fraquezas (problemas) e fortalezas (potencialidades) e das ameaças e oportunidades constituindo-se assim as Matrizes FOFA, foram realizadas as oficinas para o estabelecimento das relações de influenciação-dependência entre os fatores acima expostos, assim como a definição dos eixos estratégicos e dos temas prioritárias da proposta de Plano Diretor.

Para a realização dos trabalhos seguintes foi utilizada a ferramenta denominada "Matriz de Relevância[40]". Essa ferramenta técnica possibilita o cruzamento dos fatores endógenos com os fatores exógenos através da determinação de pesos, que depois de somados irão definir os problemas e as potencialidades que incidem com maior intensidade a realidade do município.

Os fatores advindos das Matrizes FOFAs eram organizados em matrizes quadradas (linhas e colunas) para melhor visualização pelos participantes. As técnicas de visualização facilitavam o melhor entendimento da realidade global do município, como no caso das Matrizes FOFAs e das Matrizes de Relevância onde os participantes poderiam visualizar todos os fatores internos ao município, assim como fatores externos que poderiam influenciar direta ou indiretamente a ocorrência de determinado cenário futuro, possibilitando o melhor entendimento entre os participantes da interrelação entre esses fatores, na tentativa de minimizar as ameaças e de alavancar as oportunidades, propiciando-se assim o almejo mais preciso dos objetivos auferidos pela população, em especial da consolidação do Desenvolvimento Local Sustentável.

Após a montagem das matrizes de relevância específicas a cada uma das dimensões, os participantes da oficina foram divididos em dois grupos (um relativo a cada uma das dimensões trabalhadas) e por meio de perguntas incitadas pelo moderador, os participantes foram atribuindo pesos que variavam de 1 a 3 (da menor a maior influência) para o cruzamento entre os fatores. Associado a etapa de elaboração das Matrizes FOFA, a elaboração da Matriz de Relevância consistiu também em um dos momentos onde a população teve maior participação dentro das discussões do Plano Diretor, pois essas oficinas eram abertas a todos a população interessada, não sendo restritas apenas à Equipe Técnica Local.

Geralmente, devido ao grande número de fatores a serem cruzados e ao tempo de discussão despendido nas discussões, algumas das oficinas foram realizadas em dois dias seguidos como forma dos participantes poderem discutir com maior tranquilidade todos os fatores e suas relações de influenciação-dependência.

Os pesos foram sendo arbitrados baseando-se na percepção e sensibilidade desenvolvida pelo grupo no tratamento da interação entre os fatores, a exemplo da identificação da influência de determinado fator sobre outro. As definições dos pesos arbitrados pelos participantes foram sendo discutidos e consensuados, não se

---

40 Essa matriz é uma adaptação da análise estrutural utilizada por Michel Godet nos estudos de cenários. Ao contrário da análise de Godet, que trabalha com variáveis para a "compreensão teórica do objeto", a matriz de relevância trata diretamente com problemas (ou potencialidades), podendo, mais adiante, ser utilizada para a definição das ações de maior relevância. (Promata, 2006b)

observando conflitos nas discussões que se seguiam. Após a definição dos pesos, esses eram somados e a partir de então hierarquizados, sendo posteriormente definidos os eixos estratégicos, as ações prioritárias e as propostas de projetos específicos.

De acordo com a hierarquização resultante, foram escolhidos os fatores com maior influência sobre o território municipal, incidindo positivamente considerando-se um bom potencial do município; ou negativamente, necessitando corrigir minimizando ou mesmo, excluindo os fatores negativos que incidem sobre o município resultando assim no seu não desenvolvimento (estagnação ou retrocesso socioeconômico) como a degradação do seu sistema econômico e da sua base social.

Atividade 12 – Definição dos Cenários Desejados e Elaboração da Proposta de Zoneamento e dos Parâmetros Urbanísticos

A hierarquização e sistematização dos fatores constituíram a base para a elaboração das Matrizes de Planejamento que iriam definir os eixos estratégicos, as ações prioritárias e as propostas de intervenção. As definições advindas das discussões com a sociedade através da definição da Leitura da Realidade, das Oficinas de Planejamento e de visitas de campo possibilitaram aos Técnicos Específicos (Urbanistas, Engenheiros de Transportes e Biólogos) da Equipe Técnica Principal, a elaborarem as suas propostas de zoneamento de uso e ocupação do espaço e dos parâmetros urbanísticos para todo o território municipal com a incorporação de integração das áreas urbanas e rurais. Esse Zoneamento se baseou na identificação dos problemas urbanos a serem enfrentados a médio e longo prazo e na destinação que o município pretendia dar às diferentes áreas do seu espaço territorial (Promata, 2006b).

Para tal definição, os técnicos envolvidos na elaboração das propostas de zoneamento se basearam em diretrizes relacionadas:

- Ao trânsito e transporte urbano garantindo a mobilidade e acessibilidade da população;

- Ao respeito às especificidades de cada localidade, propiciando o controle de sua expansão e a garantia da preservação dos espaços coletivos no atendimento as necessidades da população e proteção do patrimônio cultural, histórico, arquitetônico e paisagístico;

- A garantia universal aos serviços urbanos básicos de forma sustentável;

- A terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente à população de baixa renda;

- A preservação do uso misto, com a presença de todas as atividades econômicas, de modo sustentável econômico e ambientalmente.

- A sustentabilidade natural com preservação das áreas remanescentes de mata atlântica, dos cursos d'água, da fauna e flora, assim como o uso racional dos recursos naturais.

> A finalidade do zoneamento é definir as diretrizes, parâmetros e instrumentos necessários para o desenvolvimento urbano da cidade, tendo o mesmo o objetivo de promover a redução das desigualdades sócio-espaciais e promoção da regulação da densidade e da qualificação ambiental. (Promata, 2006b)

O zoneamento se estruturou na organização espacial das áreas rurais e urbanas, observando os seguintes critérios para elaboração das propostas.

Para as ***áreas rurais*** o zoneamento partiu da organização das áreas destinadas às atividades econômicas; de proteção ambiental; aglomerados urbanos pré-existentes; de especial interesse histórico-cultural (geralmente formados por antigos engenhos de cana-de-açúcar resguardando ainda resquícios da arquitetura colonial); além da demarcação das faixas de domínio de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão de energia.

Para as ***áreas urbanas*** o zoneamento partiu da definição da zona de centro comercial e de serviços; das áreas residenciais com a presença de uso misto, sendo classificadas de acordo com a tipologia das edificações, o padrão de ocupação e as características da infraestrutura básica existente; a definição das áreas de proteção histórico-cultural; a demarcação de áreas de especial interesse social (definição de ZEIS); as áreas de expansão territorial dentro do perímetro urbano; das zonas de especiais de proteção ambiental; além da demarcação das faixas de domínio de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão de energia.

Após a elaboração do zoneamento, os técnicos urbanistas definiram os parâmetros urbanísticos para cada área da cidade. A definição dos parâmetros foi estabelecida de acordo com critérios desenvolvidos por cada urbanista de acordo com a sua vivência, não havendo dentro da metodologia a definição de critérios básicos para o estabelecimento desses parâmetros, o que acarretou a modificação de algumas das propostas por parte da coordenação geral, também de acordo com critérios por ela

estabelecidos[41], gerando conflitos de interesse dentro da Equipe Técnica Principal. Algumas das vezes foram sendo estabelecidos critérios advindos da Equipe Técnica do Promata, como a definição e descrição das zonas e áreas a serem incorporadas aos planos, no intuito de se promover certa homogeneização das nomenclaturas estabelecidas por cada técnico especialista.

O processo de elaboração da proposta de zoneamento ficou restrito aos técnicos da Equipe Técnica Principal, tendo apenas, a ajuda para melhor precisão da destinação das áreas da participação do Coordenador Técnico Local, em visita ao escritório central do Plano Diretor. Somente com a conclusão da elaboração das propostas de zoneamento, essas foram apresentadas em reunião a Equipe Técnica Local. Nesse momento os participantes apenas foram informados da proposta, podendo tirar dúvidas existentes sobre o zoneamento e fazerem pequenas sugestões no intuito de se corrigirem possíveis erros gráficos ou mesmo da demarcação de áreas em locais errados dentro do zoneamento. As linhas gerais da proposta não foram modificadas, assim como a definição dos parâmetros urbanísticos.

Atividade 13 – Definição dos Instrumentos Urbanísticos

Baseando-se nos princípios, diretrizes e orientações contidas no Estatuto da Cidade, em particular o Artigo 42, e na Resolução nº34/2005 do Conselho das Cidades, os técnicos da ETP definiram os principais instrumentos urbanísticos que iriam compor os Planos Diretores.

A definição dos instrumentos urbanísticos se baseou exclusivamente em critérios técnicos, não tendo sido discutidos com a população. A população foi apenas informada das propostas no momento de discussão do projeto de lei.

Devido à complexidade de diversos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade, muitos desses instrumentos não se aplicam a dinâmica urbana apresentada pelos municípios estudados (Municípios da Zona da Mata de Pernambuco), ficando para tal, e difícil compreensão por parte dos participantes locais da real necessidade de se aplicar determinado instrumento ao território municipal. Dentre os instrumentos presentes no Estatuto observa-se a não aplicabilidade da outorga onerosa do direito de construir devido ao baixo padrão das edificações existentes nesses municípios (no máximo edificações com até quatro pavimentos),

[41] As modificações feitas pela coordenadoria geral se encontravam no final do processo de elaboração dos Planos Diretores, não tendo sido comunicado ao Promata de tais decisões autoritárias, indo de encontro com as propostas elaboradas pela Equipe de Especialistas e muitas vezes com os planos já aprovados pelas conferências municipais. As modificações ocorridas de referiam às propostas urbanísticas e ais projetos específicos. Este ponto será melhor explicitado no capítulo 05 referente às análises do processo.

não necessitando de se coibir a médio prazo a especulação imobiliária, então inexistente na localidade. O mesmo se aplica para a transferência do direito de construir.

Ficaram estabelecidos nos planos diretores os seguintes instrumentos urbanísticos:

- Taxação Progressiva e Desapropriação com Pagamentos da Dívida Pública;
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano, da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e da Concessão de Direito Real de Uso;
- Do Consórcio Imobiliário;
- Do Direito de Preferencial para Aquisição de Imóvel (preempção);
- Das Operações Urbanas Consorciadas.

Atividade 14 – Apresentação das Propostas de Zoneamento e dos Projetos Específicos

Após a definição das propostas de zoneamento, parâmetros instrumentos urbanísticos e dos projetos específicos foi realizada em alguns municípios, a exemplo de Timbaúba e Nazaré da Mata, uma reunião com a presença dos técnicos da ETP e a participação da população para apresentação das propostas finais elaboradas a partir dos materiais advindos da Leitura da Realidade e das Propostas de Projetos.

Essa reunião teve como objetivo apresentar os trabalhos elaborados e explicar as propostas à população. As propostas depois de apresentadas foram apenas questionadas no intuito de se tirarem possíveis dúvidas advindas da população, assim como a sugestão de pequenas modificações que visassem corrigir erros observados nas bases cartográficas, não sendo realizadas modificações substanciais quanto às propostas de zoneamento e dos parâmetros.

FASE IV – PROJETO DE LEI / Ações Finalísticas e Complementares

"O município de todos"

Atividade 15 – Elaboração do Projeto de Lei

Como conclusão dos trabalhos propositivos foram elaboradas pela equipe de advogados em parceria com os demais técnicos, as minutas das leis baseando-se na proposta final de Plano Diretor, consubstanciado pelos produtos elaborados pelos técnicos para suas áreas de atuação específicas.

A Equipe de Coordenação ficou responsável pela sistematização da proposta de lei que iria subsidiar a elaboração dos demais projetos de lei. Como forma de se apoiar em um projeto de lei já aprovado, a equipe de coordenação se baseou no projeto de lei elaborado pela Agência Condepe-Fidem para o município de Paudalho.

O Projeto de Lei levado à consulta pública e deliberação da Conferência da Cidade teve como premissa ser redigido de forma clara e objetiva com linguagem simples e acessível a todos os participantes. Em decorrência da estrutura fragilizada presente nas instituições públicas municipais, em particular das secretarias de planejamento (quando existentes) ou obras com a ausência de profissionais técnicos habilitados para tratar de assuntos específicos do planejamento e gestão urbana, os planos diretores elaborados deveriam expressar com clareza e simplicidade o zoneamento, os parâmetros e os instrumentos urbanísticos a fim de se tornarem de fácil aplicação pelos técnicos existentes (profissionais técnicos em edificações ou engenheiros civis não habilitados para tratarem de assuntos pertinentes ao planejamento urbano).

Atividade 16 – Eleição dos Delegados

Para validar a projeto de lei do Plano Diretor foi realizada anteriormente pela população uma Audiência Pública para a eleição dos delegados que teriam direito a voto na Conferência da Cidade. Foi adotado para a escolha dos delegados o mesmo critério de proporcionalidade estabelecido para a escolha dos representantes que iriam compor a Equipe Técnica Local realizada no início dos trabalhos de elaboração dos Planos Diretores. Essa audiência teve apenas com a participação da população, tendo sido dirigida pelo Coordenador Local e realizada geralmente com três semanas de antecedência à conferência. Cada audiência adotou critérios próprios para a escolha dos delegados. Posteriormente foi necessário a promulgação de um decreto municipal confirmando a escolha dos delegados eleitos pela Audiência Pública e aptos a votarem na Conferência da Cidade o projeto de lei do Plano Diretor.

Antes de serem levados à Conferência da Cidade, os planos tiveram que ser entregues com quinze dias de antecedência ao Coordenador Local do Plano Diretor e disponibilizada à população interessada para que pudessem analisar o Projeto de Lei, fazendo-se assim as observações e indagações necessárias. Os projetos de lei ficaram disponíveis no órgão municipal responsável pelo desenvolvimento dos trabalhos em torno do Plano Diretor, além de terem sido retirados cópias e distribuídos para todos os delegados que iriam votar na referida Conferência.

Atividade 17 – Conferência da Cidade

Em cumprimento ao estabelecido nas normas legais (Estatuto da Cidade e Resolução Nº25 do Conselho das Cidades, o projeto de lei do Plano Diretor passou por Audiência Pública como forma de ser validada pela população antes de ser encaminhada à aprovação pela Câmara de Vereadores.

A realização das Conferências Municipais seguiu os trâmites legais definidos pelo Estatuto e pela Resolução do Concidades, com a determinação através de edital da convocação da população em acompanhar os trabalhos de discussão do projeto de lei. Como forma de centralizar as ações e aglutinar o maior número de pessoas possíveis, em particular dos vereadores que iriam votar o projeto de lei posteriormente, muitas das Conferências foram realizadas em locais próximos ou mesmo nas Câmaras de Vereadores, a exemplo do Município de Timbaúba.

A Conferência da Cidade foi aberta a toda população podendo todos os presentes discutirem e opinarem sobre o projeto de lei do Plano Diretor, mas apenas os delegados eleitos na Audiência Pública realizada anteriormente tinha direito de voto nos momentos deliberativos. As Conferências também consistiram em momentos deliberativos para aprovação dos Planos Diretores, não tendo sido alterados pelos poderes executivos municipais a *posteriori*, e antes de serem encaminhados às respectivas Câmaras de vereadores.

Os trabalhos da conferência foram coordenados pelo coordenador local acompanhado pela Equipe Técnica Principal e pelos especialistas técnicos que desenvolveram as propostas ambiental, de mobilidade e acessibilidade, além do zoneamento, além da presença dos advogados responsáveis pela elaboração do projeto de lei. Assim como nas oficinas participativas realizadas nas etapas de leitura comunitária e elaboração dos projetos específicos, a conferência também foi acompanhada por um moderador que organizou o andamento dos trabalhos.

Primeiramente, as atividades da conferência foram abertas por técnicos do Promata, seguidos por representantes do poder público municipal (prefeito ou vice-prefeito), sendo posteriormente lido o regimento da conferência. Após a realização das etapas formais da Conferência, os participantes foram divididos em grupos que ficaram responsáveis pela leitura de partes do projeto de lei. Esses grupos, acompanhados pelos especialistas técnicos, sugeriram alterações ao projeto de lei, que seriam discutidos posteriormente junto aos demais participantes para deliberarem em votação os pontos alterados pelos grupos.

Após a realização das leituras e discussões realizadas pelos grupos, os participantes foram reunidos em assembléia, ficando cada grupo responsável pela leitura da parte do projeto de lei ao qual analisaram, levantando as observações necessárias que seriam discutidas pelos demais participantes. Associado as observações do grupo de discussão, os demais participantes também poderiam fazer observações e levantar questionamentos dentro do projeto de lei. Com a definição de todas as observações feitas pelos grupos, os delegados deliberaram as modificações necessárias, aprovando ou não as alterações advindas dos grupos de discussão.

Também foram utilizadas na conferência técnicas de moderação com a realização dos acordos de convivência e das dinâmicas de grupo para a realização das discussões em torno do projeto de lei; e de visualização através da projeção em datashow do projeto de lei em telão, além dos mapas temáticos (zoneamento e das propostas de transporte) onde poderiam ser visualizados por todos os participantes da conferência. A divisão do projeto de lei e repartição para discussões em grupos separados, associado com as técnicas adotadas os participantes puderam participar mais ativamente dessas discussões, por se tratarem de grupos pequenos. No momento de discussões na assembléia, um dos participantes do grupo ficou responsável pela transmissão das deliberações advindas do grupo para os demais participantes, não sendo necessário o pronunciamento de todos os participantes, o que poderiam resultar em certos constrangimentos para aqueles participantes considerados mais inibidos.

Atividade 18 – Sistematização dos Trabalhos advindos da Conferência da Cidade

Com a realização da conferência, os pontos modificados pela conferência foram alterados no projeto de lei. Os trabalhos advindos das conferências foram organizados e sistematizados pela Equipe Técnica Principal, que elaboraram posteriormente o Volume Final do Plano Diretor a ser entregue ao Poder Executivo Municipal para encaminhamento as respectivas Câmaras de Vereadores.

O Volume Final do Plano Diretor era composto por quatro partes, sendo:

1ª Parte: Apresentação do Plano Diretor;

2ª Parte: Leitura da Realidade: “O Município que Temos”;

3ª Parte: Propostas para o Plano Diretor: “O Município que Queremos”;

4ª Parte: Projeto de Lei: “O Município de Todos”.

Ainda faziam parte do Volume Final do Plano Diretor os anexos referentes às apresentações em *Power Point* destinadas às capacitações; as Matrizes FOFA, Matrizes de relevância e Matrizes de planejamento; as atas de presença das oficinas; do texto referente ao processo e metodologia adotada na elaboração dos planos; além dos mapas utilizados tanto no diagnóstico quanto os mapas que acompanharam o projeto de lei, junto às tabelas com os parâmetros urbanísticos.

Atividade 19 – Entrega do Projeto de Lei e Aprovação da Lei do Plano Diretor Participativo

Os últimos encaminhamentos a serem desenvolvidos consistiam na entrega do Volume Final do Plano Diretor, com o projeto de lei do plano aprovado pela Conferência ao poder executivo municipal, que por sua vez o encaminharia à Câmara de Vereadores.

Devido a representação do poder legislativo com no mínimo um vereador na Equipe Técnica Local, os encaminhamentos nas Câmaras Municipais se desenvolveram de forma mais ágil, sendo apenas respeitados os trâmites legais de aprovação de um projeto, variando o número de sessões necessárias para aprovação de acordo com as normas de cada Câmara. Em sua maioria, os projetos de lei foram aprovados na integra conforme advieram das respectivas Conferências da Cidade, não tendo ocorrido alterações.

Em decorrência dos processos de elaboração dos Planos Diretores terem sido concluídos entre os meses de novembro e dezembro de 2006, muitas das Câmaras só puderam colocar em pauta e votarem o projeto de lei do Plano Diretor no início do ano de 2007.

Os trabalhos desenvolvidos pelo Promata e pela Equipe Técnica Principal se encerraram no mês de dezembro de 2006, quando foram realizadas as reuniões de avaliação do processo e elaborados os relatórios finais dos Planos Diretores, assim como na elaboração das cópias que iriam compor o acervo técnico do órgão, necessários para a prestação de contas do Promata junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (órgão financiador dos Planos Diretores).

Capítulo 05 – Análise da Metodologia aplicada aos Planos Diretores dos Municípios Estudados

O processo de elaboração dos Planos Diretores dos municípios da Zona da Mata de Pernambuco estava envolto a um momento histórico nacional bastante adverso, no qual se encontravam diversos interesses em jogo, marcado por dois fatos que iriam influir diretamente nesse processo. De um lado, estava a obrigatoriedade dos municípios em exigência legal estabelecida pelo Estatuto da Cidade, de elaborarem seus Planos Diretores até o prazo de outubro de 2006[42]. Do outro lado, estava a realização das eleições para escolha do presidente da República, Governadores, entre diversos cargos nos executivos estaduais e federal, e, com isso, os governos estaduais queriam ampliar as suas influencias através dos investimentos feitos diretamente nos municípios.

Seria de grande importância, para o governo estadual, ampliar as suas bases e, com isso, incentivar os municípios na elaboração dos seus Planos Diretores, ato este que teria como função beneficiar direta ou indiretamente ambos os lados (prefeitos, em cumprimento das exigências legais, e o governo do Estado, na reeleição do então governo do Estado Mendonça Filho).

Para tal, o Governo do Estado, através da Agência CONDEPE-FIDEM e do PROMATA, articula-se com diversas prefeituras em todas as Regiões de Desenvolvimento do Estado para ajudá-las na elaboração dos Planos Diretores. No caso dos municípios da Zona da Mata, o PROMATA ficou responsável pela execução dos trabalhos, responsabilizando-se pela elaboração de 19 Planos Diretores. O processo de elaboração estava marcado por diversos entraves, principalmente em decorrência dos prazos a serem atingidos para a realização dos trabalhos.

O artigo 39 do capítulo III do Estatuto da Cidade referente ao Plano Diretor descreve que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas [...]”. O artigo 40 complementa, expressando que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o

42 O prazo para elaboração dos Planos Diretores foi prorrogado pela Lei nº 11.673 de 08 de Maio de 2008 que “Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais”. Os prazos foram prolongados até 30 de junho de 2008, produzindo efeitos retroativos desde 10 de outubro de 2006.

instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". O artigo 40 ainda traz, no seu §4º:

> "No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
> I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
> II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
> III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos."

Partindo do descrito no Estatuto da Cidade, entende-se que o processo de elaboração dos Planos Diretores deve ser realizado com a participação da população e que o princípio da transparência e da publicidade deva ser respeitado como de fundamental importância para legitimação do processo. Diante de tais descrições, compreende-se que a Metodologia de elaboração destes planos deva contemplar esta participação em todas as suas etapas, que devem ser constituídas de procedimentos metodológicos e técnicas participativas que tenham como função aproximar os participantes da compreensão de todo este processo.

O presente capítulo pretende analisar os entraves existentes em cada um dos procedimentos metodológicos constituintes da Metodologia Participativa desenvolvida pelo PROMATA e enseja a análise da referida Metodologia, destacando os entraves mais substanciais que puderam descaracterizar a metodologia, tendo como premissa a participação dos agentes locais no processo. As análises da Metodologia Participativa de elaboração dos Planos Diretores partem do entendimento de como os procedimentos relacionaram e se integraram, conformando-se, assim, uma metodologia que prescinda pela Participação Popular incorporada aos seus procedimentos metodológicos baseado nos princípios definidos pelo Estatuto da Cidade e nas Resoluções do Concidades.

A estruturação lógica apresentada pelos procedimentos metodológicos se desenvolve de forma integrada, propiciando uma inter-relação entre eles, constituindo-se, assim, uma Metodologia em que os seus procedimentos se encontram articulados, formando um todo. Cada etapa isolada se constituiu na elaboração de um Produto, cuja finalidade seria subsidiar os trabalhos realizados na etapa seguinte.

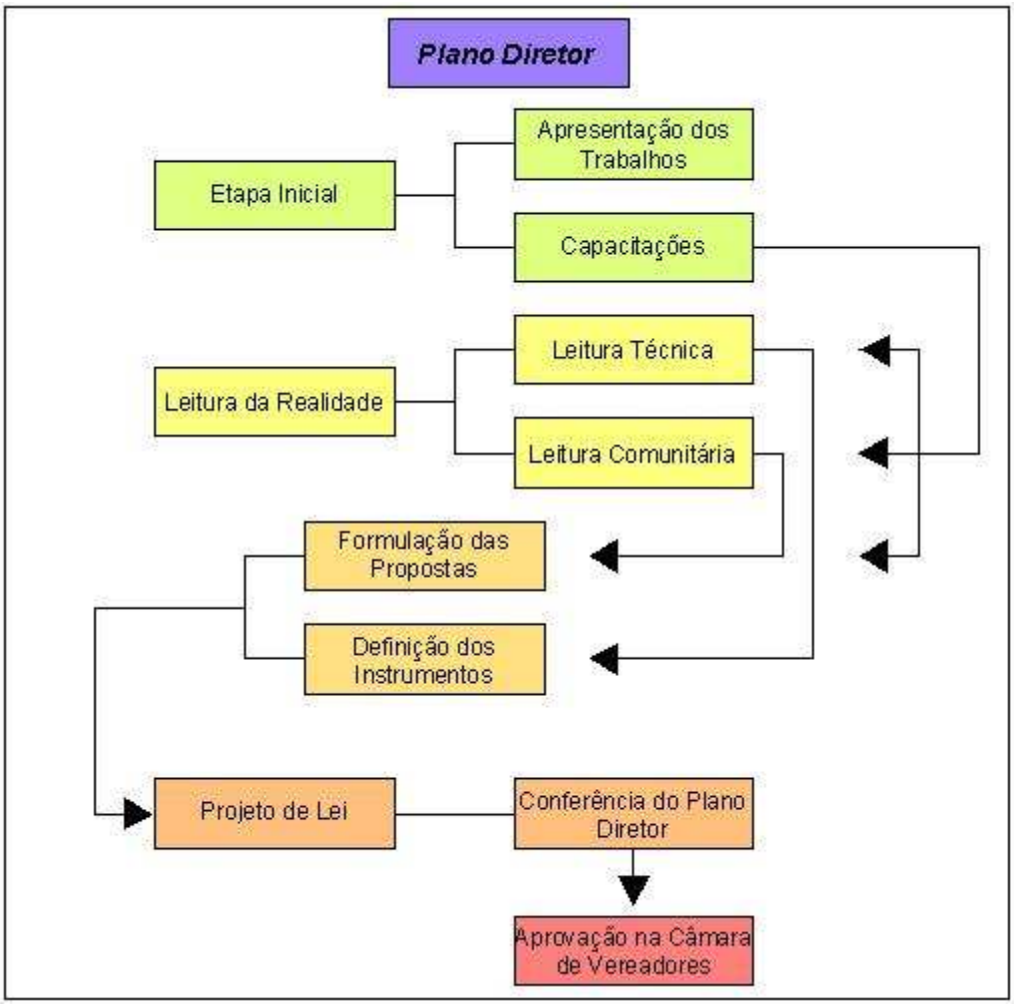


Figura 40 – Fluxograma de Estruturação Metodológica dos Planos Diretores
Fonte: elaborado pelo Autor

Partindo do entendimento exposto por Buarque, em torno da compreensão de Planejamento Participativo como sendo um processo no qual estão envolvidos diversos interesses advindos de atores sociais de distintos setores da sociedade, esta dissertação tentará compreender a Metodologia Participativa tanto do ponto de vista de sua estruturação lógica como da inserção da população nos diferentes procedimentos metodológicos.

> *Planejamento participativo* é o processo de tomada de decisões com o *envolvimento dos atores sociais* diretamente interessados e comprometidos com o futuro da localidade, vale dizer, com o ativo comprometimento da sociedade organizada com seus múltiplos interesses e visões de mundo. Trata-se de implementar e assegurar um processo de decisão compartilhada sobre as ações necessárias e adequadas ao desenvolvimento local, envolvendo, portanto, todos os segmentos da sociedade, desde a compreensão e o conhecimento da realidade até a definição e a implementação das ações prioritárias para o desenvolvimento. Tal planejamento deve criar as condições para o confronto dos saberes (e interesses) diferenciados da sociedade – cada grupo pensando e refletindo sobre sua plataforma como ator social com sua posição diversificada na estrutura social – e destes com o conhecimento técnico e racional. (BUARQUE, 2003, pg.89)

5.1 Análises dos Procedimentos Metodológicos utilizados na elaboração dos Planos Diretores de Timbaúba e Nazaré da Mata

Assim como descrito no capítulo 4, o processo de elaboração dos Planos Diretores dos municípios da Zona da Mata de Pernambuco, desenvolvido pelo PROMATA, estava organizado nos seguintes procedimentos metodológicos, que integravam a Metodologia Participativa de elaboração de Planos Diretores estudados por esta dissertação:

- Apresentação e Capacitação;

- Leitura da Realidade (Leitura técnica e Leitura Comunitária);

- Formulação e Pactuação das Propostas;

- Definição dos Instrumentos Urbanísticos;

- Conferência do Plano Diretor.

A presente análise será feita, concomitantemente, observando os dois municípios estudados, respondendo às perguntas formuladas anteriormente (ver pg. 24) no intuito de propiciar mais objetivamente, uma compreensão da aplicação dos procedimentos metodológicos. Para tal, serão seguidos os procedimentos metodológicos descritos no capítulo 04.

5.1.1 Apresentação e Capacitação

Apresentação e Constituição da Equipe Técnica Local

Os processos de elaboração dos Planos Diretores de Nazaré da Mata e Timbaúba iniciaram-se com a realização da Reunião de Apresentação dos Trabalhos de elaboração dos Planos Diretores, ocorrida no final do mês de maio de 2006, contando com a participação de técnicos do PROMATA e de representantes do poder público municipal e da sociedade civil local.

Segundo as observações realizadas, na primeira reunião, foi esclarecida aos participantes o que viria a ser o Plano Diretor, a obrigatoriedade de elaboração por parte do município e a necessidade de constituição da Equipe Técnica Local (ETL) com a escolha dos representantes da sociedade civil e do governo municipal. A escolha dos representantes da ETL baseou-se apenas na recomendação feita pelo PROMATA de haver a representação de diferentes segmentos da sociedade civil, não

sendo determinados quais os segmentos que influiriam mais diretamente no processo, assim como na proporção dos membros referentes a cada setor da sociedade.

Para o poder público municipal, a equipe local deveria possuir a representação de técnicos de diferentes secretarias da prefeitura, além de representantes do poder legislativo municipal e, por ventura, de algum outro órgão em nível estadual ou federal relevante e com presença no município.

A grande centralização política presenciada nos municípios em estudo induz o processo de formação das Equipes Técnicas Locais a serem direcionados pelos interesses dos gestores municipais. Esta centralização parte do momento de convocação dos grupos sociais diretamente relacionados com a gestão municipal, sendo convocados geralmente aqueles grupos com maior afinidade com estes gestores, no intuito destes poderem controlar, com maior incidência, as discussões auferidas durante o processo.

Mesmo diante das exigências expressas pelas resoluções do Conselho das Cidades[43], as convocações ainda se apresentam centralizadas, não havendo divulgação para todos os grupos sociais organizados dentro do município, assim como em todas as áreas (bairros, distritos, comunidades etc.), como verificado nos dois municípios estudados. Não constava a presença, nas atas das reuniões de apresentação, anexas aos Planos Diretores, de participantes advindos das demais áreas urbanas presentes nesses municípios como vilas e sedes dos distritos localizados na zona rural.

A não determinação prévia da composição das equipes técnicas locais possibilitou aos municípios estruturar as suas ETLs de forma desproporcional, ocasionando distorções quanto ao número de representantes de cada setor, ocorrendo a ausência de segmentos sociais considerados importantes para as discussões em torno das problemáticas urbanas (exemplo de setores ligados à luta por moradia, ou setores empresariais que interfiram no processo de uso e ocupação do espaço). Tal fato pode ser constatado através da análise da composição das Equipes Técnicas Locais dos dois municípios estudados, como descrito a seguir.

A Equipe Técnica Local de Nazaré da Mata foi composta por dezenove representantes, sendo quatro do poder público municipal (três do poder executivo e um do poder legislativo) e quinze membros oriundos de diversos segmentos sociais.

---

[43] Referente à resolução nº 25 relativa à forma de participação da sociedade civil no processo de elaboração dos Planos Diretores, exigindo que as convocações não privilegiem determinado grupo social perante outros, e que esta seja realizada através dos meios de comunicação de massa presentes no município, devendo abarcar todas as áreas do município incorporando o maior número possível de representantes.

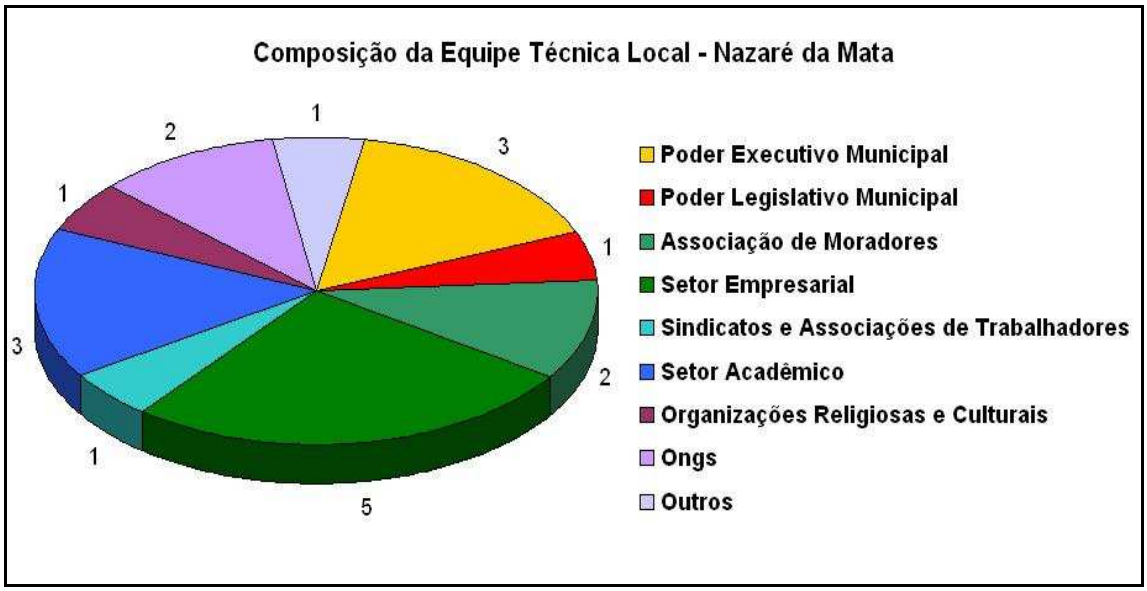


Gráfico 01 – Composição da Equipe Técnica Local de Nazaré da Mata
Fonte: elaborado pelo Autor baseado em NAZARÉ DA MATA, 2006

Essa despreocupação dos governos municipais em proporcionar uma melhor distribuição dos segmentos na composição da Equipe Técnica Local se reflete na representação do próprio setor público municipal, representado por três membros oriundos de duas secretarias (secretaria de educação e cultura, com um representante, e secretaria de infraestrutura, com dois representantes, sendo um desses o Coordenador Local do Plano Diretor).

Durante a realização dos trabalhos, não houve a presença de participantes oriundos da Secretaria de Transportes e do setor relacionado com o meio ambiente, importantes para a formulação das propostas dessas duas áreas, bastante enfatizadas dentro dos Planos Diretores de todos os municípios.

Em relação ao número de participantes da sociedade civil, observa-se grande diversidade de segmentos sociais representados, mas faz-se a ressalva ao fato de poucos destes movimentos atuarem efetivamente na problemática urbana e consequente tratamento com questões relativas ao processo de ocupação do espaço (questões habitacionais, de infraestrutura urbana e questões ambientais).

Nesse contexto, observam-se, apenas, duas associações de moradores presentes na ETL, em comparação ao elevado número de representações sindicais e de associações de trabalhadores rurais e urbanos (cinco representantes). O grande número de participantes, oriundos de um único segmento, tende a direcionar as

discussões em torno de determinados temas como poderiam estar relacionados a questões referentes ao trabalho e geração de renda[44].

Ressalta-se, ainda, segundo informações advindas do coordenador local, que um dos representantes da sociedade civil, vinculado ao setor religioso, era também vereador do município pela oposição. Mesmo estando representando segmento diferente do qual faria parte, o referido vereador foi de fundamental importância durante o processo de elaboração do plano, em decorrência de poder agilizar, junto a outro vereador, o processo de aprovação na Câmara de Vereadores.

No caso de Timbaúba, a Equipe Técnica Local ficou composta inicialmente por vinte membros, sendo cinco representantes do governo municipal (quatro membros do poder executivo e um do poder legislativo) e quinze representantes da sociedade civil, distribuídos entre representantes de associações de moradores, associações comunitárias, associações culturais, igrejas, setor empresarial, setor acadêmico e setor técnico[45].

Assim como verificado no município de Nazaré da Mata, em Timbaúba, observa-se o baixo número de representantes advindos do Poder Público Municipal, com apenas cinco representantes, o correspondente a 25% do número total de representantes, distribuídos entre diferentes secretarias (Governo, Saúde, Educação e Obras). Mesmo diante da presença na composição da ETL, verifica-se a ausência do representante da Secretaria de Obras (secretaria envolvida diretamente no processo de ocupação do espaço urbano do município) em todas as reuniões de elaboração do Plano Diretor como verificado nas atas de presença. Ainda se observa a ausência, na Equipe Técnica Local, de representantes da Secretaria de Administração, então responsável pelo setor de trânsito e transportes urbanos, pela organização das Feiras e dos Mercados Públicos e pela Limpeza Urbana no município.

A participação dos demais segmentos da sociedade civil encontrava-se distribuída mais proporcionalmente, mesmo verificando-se certos problemas em relação a alguns segmentos, como o setor empresarial, cuja representante indicada não compareceu a nenhuma reunião, enviando uma pessoa para substituí-la[46].

---

[44] Mesmo considerando a importância relativa às propostas de geração de trabalho e renda para o plano diretor, temáticas de maior importância, como o uso e a ocupação do solo, até mesmo para esses segmentos poderiam ser menos discutidas, resultando em distorções dentro dos planos em torno dos seus objetivos centrais.

[45] Arquiteto, representado pelo presente autor desta dissertação, que viria, posteriormente, a compor a Equipe Técnica Principal como Arquiteto Colaborador de Apoio Técnico responsável pela elaboração dos planos diretores do grupo 01.

[46] A representante do setor empresarial, presidente da CDL no município, indicou para a participação nas reuniões uma secretaria da entidade, que não possuía legitimidade para tal representação, ocasionando na ausência de discussões relativas às propostas de tal segmento. O mesmo acontecimento havia sido presenciado durante a

De acordo com as observações feitas durante a realização da reunião de apresentação, ocorrida em Timbaúba, em 2006, não houve a preocupação por parte dos coordenadores do Promata, nem dos membros da prefeitura, em estruturar a Equipe Técnica Local com participantes oriundos de segmentos que poderiam influir mais diretamente nas discussões em torno da problemática urbana como as Associações de Moradores, ou a representação dos demais distritos e vilas do município.

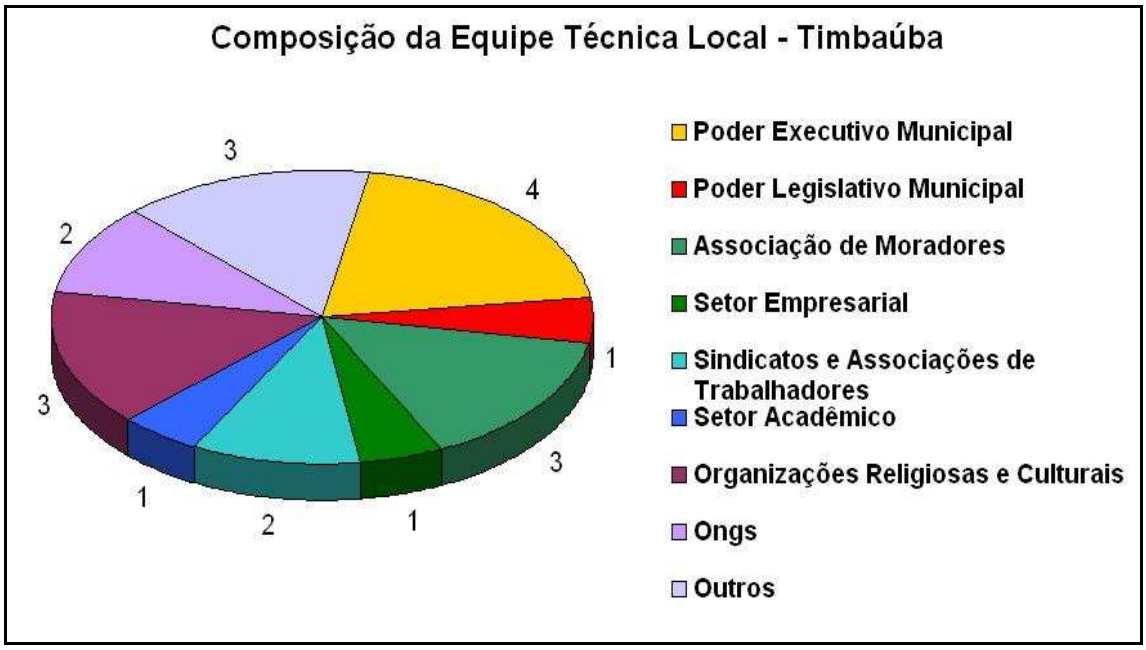


Gráfico 02 – Composição da Equipe Técnica Local de Timbaúba
Fonte: elaborado pelo Autor baseado em TIMBAÚBA, 2006

A baixa representação dos governos municipais pode ser explicada pela falta de importância despendida pelas administrações municipais aos Planos Diretores. Devido ao desconhecimento dos gestores municipais em relação à importância do referido instrumento de planejamento e gestão urbana, esses mesmos gestores não se apresentam preocupados em propiciar um ambiente de discussão que possa facilitar os processos, ou mesmo almejar o engajamento de diferentes setores nas discussões auferidas. Por outro lado, encontra-se a baixa presença de mecanismos de gestão democrática nos municípios estudados.

De acordo com o diagnóstico dos Planos Diretores, os dois municípios apresentam, como instrumentos de democratização da gestão, apenas alguns conselhos setoriais, sendo esses conselhos, por vezes, exigidos por Leis Federais, a exemplo dos Conselhos de Educação, de Saúde, de controle do FUNDEF, da Criança e Adolescente entre alguns outros.

---

elaboração do Plano de Investimento Municipal durante o ano de 2004, fato esse detectado por um dos participantes durante as entrevistas realizadas para esta dissertação.

Para Silva (2008, pg.147), o caráter multidimensional (e, por vezes, multidisciplinar)[47] do Plano Diretor deve abarcar diferentes setores da prefeitura como forma de todos poderem contribuir, dentro das suas atribuições, para a elaboração do plano.

> Como a proposta do plano diretor é multidimensional, ou seja, trabalha com diferentes setores e dimensões da administração local, deverão fazer parte do corpo do projeto representantes de todas as secretarias, os quais, porém, não trabalharão ao mesmo tempo na construção do plano, devendo atuar somente nas partes em que convém.

Esse caráter multidimensional implica propiciar uma maior integração entre os diferentes setores da administração municipal, principalmente na discussão e proposição de pontos de interesse comuns, a exemplo das propostas de Meio Ambiente, que confluiriam na integração de áreas relacionadas com Educação, Saúde, Obras e Serviços Urbanos.

Mesmo se ressaltando as exigências legais de obrigatoriedade de elaborarem os seus planos diretores, advindas das normas legais como o Estatuto da Cidade, referendado pelas publicações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004), (BRASIL, 2005), alguns prefeitos não se preocupam em construir espaços de discussões da sociedade civil em torno dos problemas urbanos, haja vista que a abertura desses espaços propiciaria embates entre os diferentes segmentos sociais, assim como de setores oposicionistas à gestão. Em municípios de pequeno e médio porte, onde esses gestores apresentam uma maior aproximação e consequente interação com a sociedade, o afloramento de discussões relativas aos problemas urbanos tende a fragilizá-los, pois a ampliação do foco nos problemas presentes nesses municípios acarretaria a queda de popularidade e, por conseguinte, problemas políticos posteriores.

Muitas dessas práticas centralistas são verificadas nos municípios da Zona da Mata, principalmente, em decorrência da presença de gestões conservadoras, como visto no quadro 08, com a inexistência de princípios voltados ao ideário de ativismo democrático e consequente apropriação do conceito de gestão democrática das cidades por parte dessas gestões.

A participação de grupos sociais mais engajados na problemática urbana possibilitaria a construção de discussões mais objetivas, propiciando sua autonomia a partir do momento em que, ao conhecerem os temas abordados, poderiam influir mais diretamente nas discussões e, por conseguinte, objetivar a busca de programas e projetos mais próximos de suas realidades e reivindicações.

---

[47] Grifo do autor

Capacitações

“A capacitação é uma das atividades mais importantes no Plano Diretor, é o momento de criação, junto à população, de uma compreensão dos problemas da cidade e de uma capacidade de ocupação dos espaços de decisão e negociação” (BRASIL, 2004). As capacitações do Plano Diretor têm como função constituírem-se em momentos de reflexão, por parte da comunidade local, no questionamento em torno de temas não abordados, cotidianamente, sobre a realidade dos seus municípios. Amparadas nas reflexões da população, as capacitações têm o caráter de propiciar as primeiras discussões sobre o plano diretor, assim como subsidiar, teoricamente, os participantes sobre alguns dos conceitos que seriam tratados durante o processo de elaboração dos planos municipais.

De acordo com o manual da Metodologia e Procedimento do Plano Diretor (Anexo I), as capacitações estruturaram-se de forma continuada, ao longo do processo de elaboração dos Planos Diretores, sendo realizadas três reuniões-oficinas, nas quais seus trabalhos foram precedidos por momentos de capacitação dos participantes. Essas capacitações objetivavam abordar os principais temas envoltos aos Planos Diretores, ao mesmo tempo em que tentavam apresentar informações que subsidiariam os trabalhos desenvolvidos em cada etapa.

Segundo o Coordenador Local do município de Nazaré da Mata, questionado se as capacitações teriam propiciado aos participantes à apreensão sobre o que seria o Plano Diretor, o mesmo afirma positivamente, principalmente, pelo caráter continuado das capacitações.

> “Conseguiu porque antes de se começar o diagnóstico, aí teve várias capacitações e era por etapas, na medida que a gente foi formar o comitê gestor, veio uma equipe e explicou o que era plano diretor. Depois, na segunda fase, que era a fase de diagnóstico, aí a gente teve uma capacitação para isso, depois na leitura da realidade e depois nas propostas, aí, pra cada fase, teve uma nova capacitação direcionada à formação e elaboração.” (Entrevista ao Coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata, realizada em 19 de março de 2009)

Para esse coordenador, o processo de realização continuada das oficinas proporcionou aos participantes a construção sistemática e gradual do entendimento dos procedimentos metodológicos relativos à elaboração dos Planos Diretores.

Já para o Coordenador Local do município de Timbaúba, a metodologia apresentava-se como sendo complexa, principalmente, em decorrência do grau de instrução dos participantes presentes, o que dificultou o entendimento deles em relação ao Plano Diretor,

> [...] principalmente porque se trabalhou com pessoas analfabetas ou semi-analfabetas e aí se precisaria deles se apropriar mais de outras informações mais visuais, e penso, quando nós trabalhamos com o PNUD, que muitas das pessoas que não sabiam escrever,mas desenhavam, usavam outros recursos pra expor, pra externar suas vontades, seus desejos. E, no Plano Diretor, não foi possível, eu continuo acreditando que, pelo tempo, de trabalhar mais detalhado, principalmente, com essas organizações com conhecimento acadêmico menor. [...] (Entrevista ao Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Cabe frisar que a estruturação das capacitações estava amparada em apresentações com a utilização exclusiva de *Power Point*, complementada, às vezes, pelo uso de mapas temáticos (no caso da Leitura Comunitária, que se utilizou dos mapas elaborados pela população na etapa de Leitura Técnica), sendo vistos como as únicas técnicas utilizadas durante este processo. Conforme visualizado pelo presente autor durante o processo de elaboração dos Planos Diretores, a utilização exclusiva das apresentações em *Power Point* não proporcionou aos participantes grandes interações, pois eles apenas acompanhavam as explanações advindas dos técnicos. Os momentos de intervenções dos participantes advieram de questões levantadas em torno dos conceitos envoltos aos planos diretores, a exemplo de qual seria a função do plano diretor e o seu rebatimento no espaço urbano.

Baseando-se na classificação de participação apresentada no referencial teórico desta pesquisa, a participação da ETL, durante as capacitações, era apenas informativa, e, através dela, os técnicos dispunham os participantes sobre os temas relativos aos Planos Diretores.

Para Souza (2006, pg.416), no grau de informação, “o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, informações essas que, dependendo do grau de transparência do jogo político e da natureza do jogo político, serão menos ou mais completas e confiáveis”. Partindo do exposto por Souza, na citação anterior, os esclarecimentos presentes nas capacitações basearam-se em material divulgado pelo Ministério das Cidades, não se questionando as procedências das informações disponibilizadas aos participantes, mas ressalta-se a baixa complexidade das que não abrangeram a variedade de temas em torno dos Planos Diretores, assim como no aprofundamento que seria necessário em relação a alguns desses temas.

A população acompanhava as capacitações através da visualização da apresentação em *Power Point*, não sendo incorporada nenhuma outra técnica que visasse a uma maior aproximação e interação entre técnicos e participantes locais, a exemplo do uso de jogos, brincadeiras, dinâmicas de grupo, representações, vídeos, dentre outros como citado pelo Guia do Plano Diretor (BRASIL, 2004), elaborado pelo Ministério das

Cidades, e pelo CD-Rom Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo (BRASIL, 2005b – CD-Rom), elaborado pela Caixa Econômica Federal em parceria com o Instituto Polis.

De acordo com o Guia do Plano Diretor (BRASIL, 2004), os principais temas que as capacitações deveriam abordar são:

- Conflitos de uso e ocupação do solo e condições precárias de moradia;
- Situação fundiária irregular;
- Carência de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais;
- Deficiências do sistema de circulação e transportes, dentre outros.

Ainda em relação às publicações do Ministério das Cidades, em decorrência das desigualdades de formação dos diferentes grupos, as capacitações deveriam se utilizar de linguagem de fácil compreensão, o que poderia ocorrer com a utilização de técnicas variadas de propagação do conhecimento, principalmente, fazendo-se uso de instrumentos didático-pedagógicos variados, tais como os citados acima.

O coordenador Local de Timbaúba enfatiza o uso de outras técnicas para que haja uma melhor compreensão por parte dos participantes de menor nível de instrução,

> [...] Deveriam se utilizar de coisas mais lúdicas que eles pudessem manusear e apropriar para que eles pudessem externar mais suas vontades, seus desejos, a visão de futuro deles, que eles não conseguem passar isso de forma escrita, mas de forma de desenho, de um teatro, uma manifestação própria e isso faltou. Isso no PIM teve e já bem melhor. (Entrevista ao Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Na primeira reunião de capacitação, na qual a Equipe Técnica Principal teve o primeiro contato com os membros da Equipe Técnica Local, foi apresentado apenas o que é o Plano Diretor - este como sendo uma Lei Municipal -, a sua Base Legal, o convênio entre a prefeitura e o governo do Estado e as etapas de elaboração dos Planos. Naquele momento, utilizou-se da representação esquemática de uma cidade composta de diferentes áreas e a posterior proposta de zoneamento como forma de demonstrar a complexidade urbana com suas diferentes zonas (Figuras 25 e 26). A função das referidas representações era demonstrar a cidade através da existência de áreas como Centro Histórico, Ocupações Irregulares, diferentes tipos de moradia, áreas verdes, áreas de expansão e áreas ocupadas por determinados tipos de equipamentos.

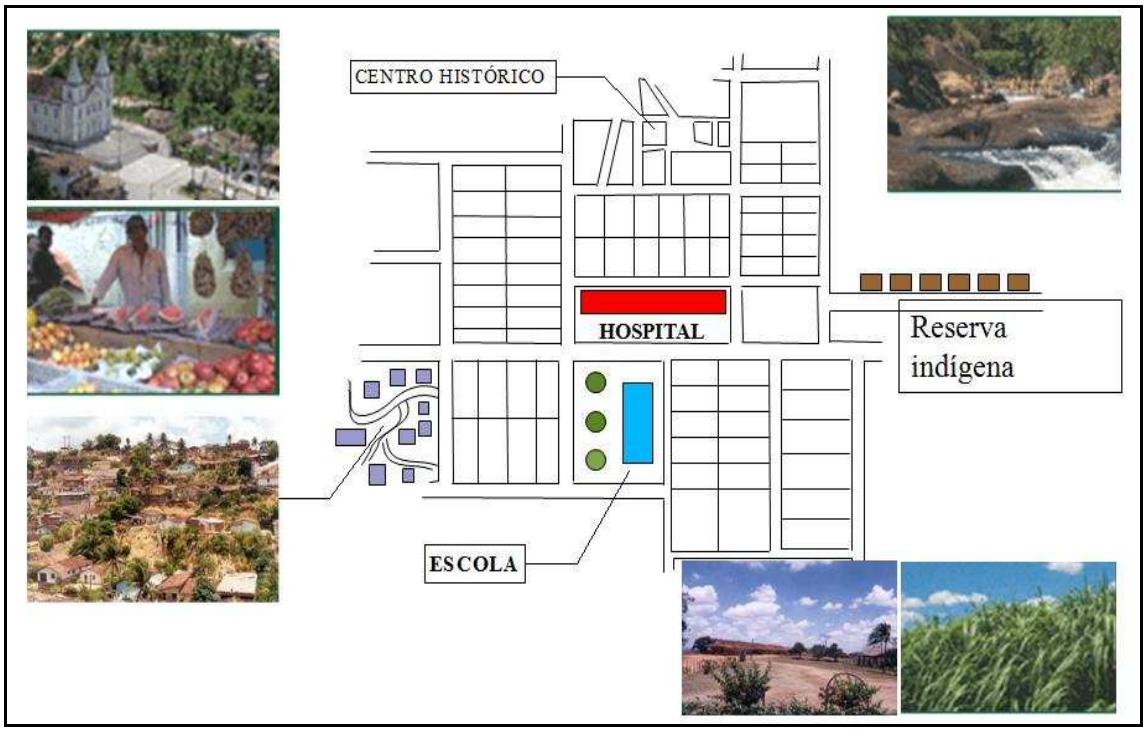


Figura 25 – Representação de um espaço urbano (processo de Leitura da Realidade)
Fonte: PROMATA, 2006

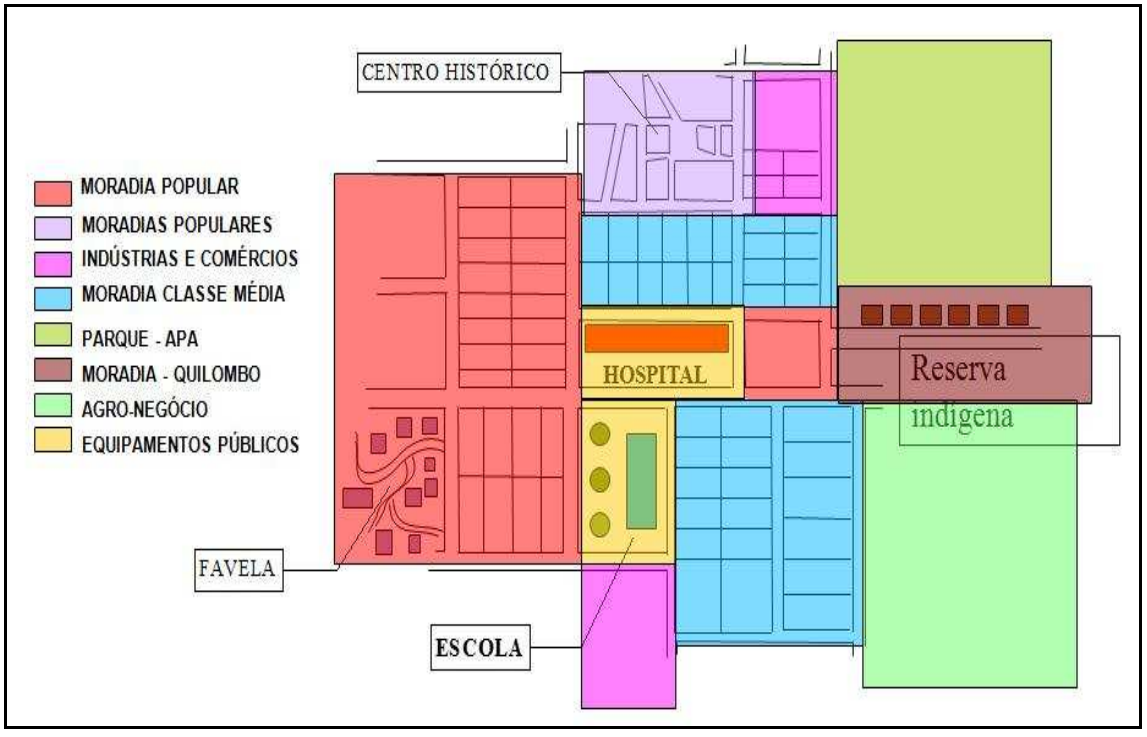


Figura 26 – Representação de um espaço urbano (proposta de Zoneamento)
Fonte: PROMATA, 2006

Mesmo representando as diferentes áreas presentes em um município, as representações de zoneamento acima não abordavam os principais temas existentes no Estatuto da Cidade e nas recomendações das publicações do Governo Federal como os guias elaborados pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2004), (BRASIL,

2005), (RESOLUÇÃO Nº25 de 18 de Março de 2005). As representações são apenas apresentadas, não sendo aberto ambiente de discussão em torno do esquema de cidade com o aprofundamento de temas como a relevância da questão ambiental e a ocupação irregular, a definição de áreas ZEIS e a questão fundiária, além dos próprios temas envoltos a proposta de zoneamento como a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo, como pode ser verificado através dos slides subsequentes aos referidos mapas (Anexo II / Apresentação 01 - Capacitação e Alinhamento de Nazaré da Mata e Timbaúba).

Quanto ao aprofundamento de alguns temas durante as capacitações, o mesmo pode ser constatado através da citação expressa na entrevista do representante da sociedade civil de Timbaúba,

> Quanto às capacitações eu acho que deveriam alguns temas ter sido aprofundado mais, mas assim, diante de todas as dificuldades que o município tem que o município disponibilizou, eu acredito que foi satisfatório, na medida do possível, foi satisfatório. Eu acredito que deveria ter sido mais aprofundado em alguns problemas e algumas dificuldades do município, algumas potencialidades deveriam ter sido exploradas de forma mais forte. (Entrevista ao Representante da Sociedade Civil de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Em decorrência dos temas abordados no Estatuto da Cidade constituir de termos técnicos, esses eram apresentados à população apenas através de tópicos bastante sucintos (sem a presença de desenhos elucidativos), a exemplo das ZEIS, das áreas de preservação ambiental e das áreas de preservação histórica e cultural, como pode ser visualizado no Anexo II da presente dissertação.

Para Silva, em exposição sobre as audiências públicas as capacitações dirigidas à população de determinada localidade deve ser "preferencialmente de caráter expositivo, informacional e consultivo, ou seja, devem se transmitir determinadas propostas e informações e receber críticas e sugestões[48], sendo estas menos elaboradas, mas igualmente ricas, pois evidenciam a realidade local da maneira como a população que a vive entende" (2008, pg.160).

Segundo o guia de elaboração do Plano Diretor do Ministério das Cidades "o processo de elaborar o Plano Diretor Municipal tem uma dimensão pedagógica de capacitação e troca de saberes entre técnicos e lideranças da sociedade civil, para qualificar continuamente a relação entre ambos" (BRASIL, 2005, pg.48).

Seguindo o pensamento de Silva e do Guia do Plano Diretor compreendem-se as capacitações como sendo momentos informativos e ao mesmo tempo capazes de

[48] Grifos do autor

suscitar discussões em torno dos temas abordados através, principalmente, de questionamentos levantados pelos participantes, que poderão ser abertos a opiniões de todos os envolvidos em determinado processo. Estes levantamentos de discussões propiciam ambientes de construção coletiva do conhecimento, pois todos os participantes poderão expressar suas ideias almejando a construção de um conceito de melhor assimilação por todos os envolvidos.

Observa-se dentro dos planos estudados a ausência da dimensão pedagógica exposta pelo referido guia e pela citação de Silva, principalmente ao que concerne a troca de saberes entre os técnicos (ETP) e os participantes locais (ETL). Essa ausência pode ser verificada através do uso exclusivo das apresentações em *Power Point*, onde os participantes locais foram apenas informados sobre os Planos Diretores, não havendo momentos outros de troca de saberes. Troca de saberes essa, entendida como sendo momentos de discussão sobre a realidade local.

De acordo com o Coordenador Local de Timbaúba, questionado sobre a interação proporcionada pelas técnicas utilizadas durante as capacitações, o mesmo indaga a respeito do grau de instrução dos participantes que influencia nessa interação,

> Se for uma platéia de pessoas com um grau de informação que possa absorver a informação que está recebendo, acredito que sim, mas como era muito diversificado os participantes e muitos populares acredito que não era suficiente para acontecer essa superação. (Entrevista ao Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

A capacitação caracterizada como sendo apenas informativa apresenta um caráter bastante diretivo, não suscitando questionamentos sobre a problemática urbana por parte dos participantes. Essa forma de capacitação não possibilita aos grupos sociais participantes se constituírem como sujeitos autônomos capazes de questionar os procedimentos então adotados, principalmente por não estarem previamente familiarizados com os temas tratados. A pouca exploração de temas importantes para as discussões do Plano Diretor reforçou o caráter diretivo do procedimento metodológico, resultando na participação passiva dos membros da ETL.

Como ponto positivo dentro do procedimento metodológico estudado, faz-se alusão à continuidade e complementaridade das capacitações, abordando assuntos que iriam nortear os trabalhos na referida etapa das quais essas ocorriam, a exemplo da Leitura da Realidade. Observa-se, como pontos negativos para o presente procedimento, parte-se primeiramente do uso exclusivo de apresentações em *Power Point* que não propiciou interação entre os participantes e a dificuldade apresentada pelos mesmos na compreensão de temas caracterizados como técnicos; outro ponto condiz com a

pouca discussão, ou mesmo ausência de alguns temas considerados relevantes para a construção do Plano Diretor. Dentre os temas pouco abordados, citam-se a definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), de temas envoltos a propostas meramente urbanísticas possibilitou o desconhecimento por parte dos participantes da totalidade do plano diretor, em especial, dos seus pontos essenciais (zoneamento, parâmetros e instrumentos urbanísticos), assim como o sistema de gestão democrática das cidades, assunto não discutido junto à população.

Partindo das reflexões feitas por Matos (2004), todo o processo pode ser entendido como um conjunto de símbolos e significados (no caso da presente pesquisa, esses símbolos estão relacionados aos planos diretores, e os seus significados estão envoltos ao modelo de dominação ainda presente na sociedade brasileira, em especial a pernambucana, com fortes raízes conservadoras que tendem a influenciar tais processos participativos, direcionando as decisões de determinada população a seus próprios interesses).

> Um poder simbólico, de que nos fala Bourdier, que se impõe e se legitima pela impossibilidade de ser questionado, como uma 'dominação natural' respaldada por uma ideologia dominante, por um conjunto de símbolos e significados controlados de fora e que, em última instância, compromete a autonomia da comunidade e o domínio sobre o seu processo de organização e de construção do saber sobre si mesma e sobre sua realidade. (MATOS, 2004)

Complementando a citação de Matos, o processo de capacitação foi considerado nesta dissertação como sendo direcionado e bastante fechado, impossibilitando aos participantes a abertura de discussões mais amplas, o que pode ser expresso através do grau de participação caracterizado como uma pseudo-participação, ou seja, os participantes são direcionados a receberem apenas as informações passadas pelas equipes técnicas (ETP).

5.1.2 Leitura da Realidade (Leitura técnica e Leitura Comunitária)

O momento de Leitura da Realidade estruturou-se em duas fases distintas e complementares, realizadas, concomitantemente, à Leitura Técnica (realizada pela Equipe Técnica Principal e composta pelo Diagnóstico Técnico) e à Leitura Comunitária (realizada pela Equipe Técnica Local com a participação aberta da sociedade na discussão dos problemas e potencialidades).

Leitura Técnica

Conforme pôde ser constatado na reunião de Leitura Técnica realizada nos municípios, e presente no Manual do Processo e Metodologia dos Planos Diretores

(Anexo I) a etapa de Leitura Técnica, mesmo consistindo na elaboração do diagnóstico técnico e no levantamento de dados por parte da Equipe Técnica Principal (ETP), foi complementada pela participação dos membros da Equipe Técnica Local (ETL), ao que concerne a elaboração dos mapas temáticos. Nesta etapa foram elaborados os Mapas de Padrões, com a representação dos diferentes padrões de ocupação, das áreas centrais e históricas e das áreas de riscos socioambientais.

O processo de confecção dos mapas foi direcionado pelos técnicos da ETP como forma de padronizá-los, principalmente ao que se refere às características tipológicas que deveriam estar presentes, como verificado através dos mapas dos municípios de Nazaré da Mata e Timbaúba, verificado nas Figuras 27 e 28. A participação da ETL restringiu-se a identificação nos mapas dos padrões orientados pelos técnicos da ETP.

De acordo com o que foi observado durante esse processo, mesmo diante do direcionamento apresentado na construção do referido mapa, a população participante pôde expressar qual o seu entendimento a respeito de como está estruturada a ocupação do território municipal, associando o trabalho aos mapas da cidade, localizando os pontos de seu maior interesse, assim como os próprios padrões de ocupação existentes, observado através da identificação feita pelos participantes das áreas com melhor infraestrutura, com a identificação das diferentes tipologias construtivas e na hierarquização destas tipologias.

Ainda segundo dados colhidos junto aos coordenadores locais dos dois municípios estudados, a participação da população, em especial, da Equipe Técnica Local no processo de Leitura Técnica, constituiu um fator importante para a apreensão da realidade municipal pelos participantes, através do melhor conhecimento dos seus municípios, principalmente, por esta etapa localizar-se no início do processo de construção do Plano Diretor.

Como os especialistas técnicos estiveram ausentes durante o processo de elaboração dessa etapa, as mapas desenvolvidos pela população puderam ajudá-los com a elaboração das propostas de zoneamento, haja vista não ter havido outro momento específico para discussões em torno dos instrumentos urbanísticos dentro da Metodologia Participativa.

Para a urbanista responsável para elaboração das propostas urbanísticas do Grupo 02, “foi de fundamental importância a elaboração prévia dos mapas de padrões, pois**,** naquele momento, os especialistas que iriam elaborar as propostas de zoneamento ainda não estavam inseridos na equipe de trabalho”.

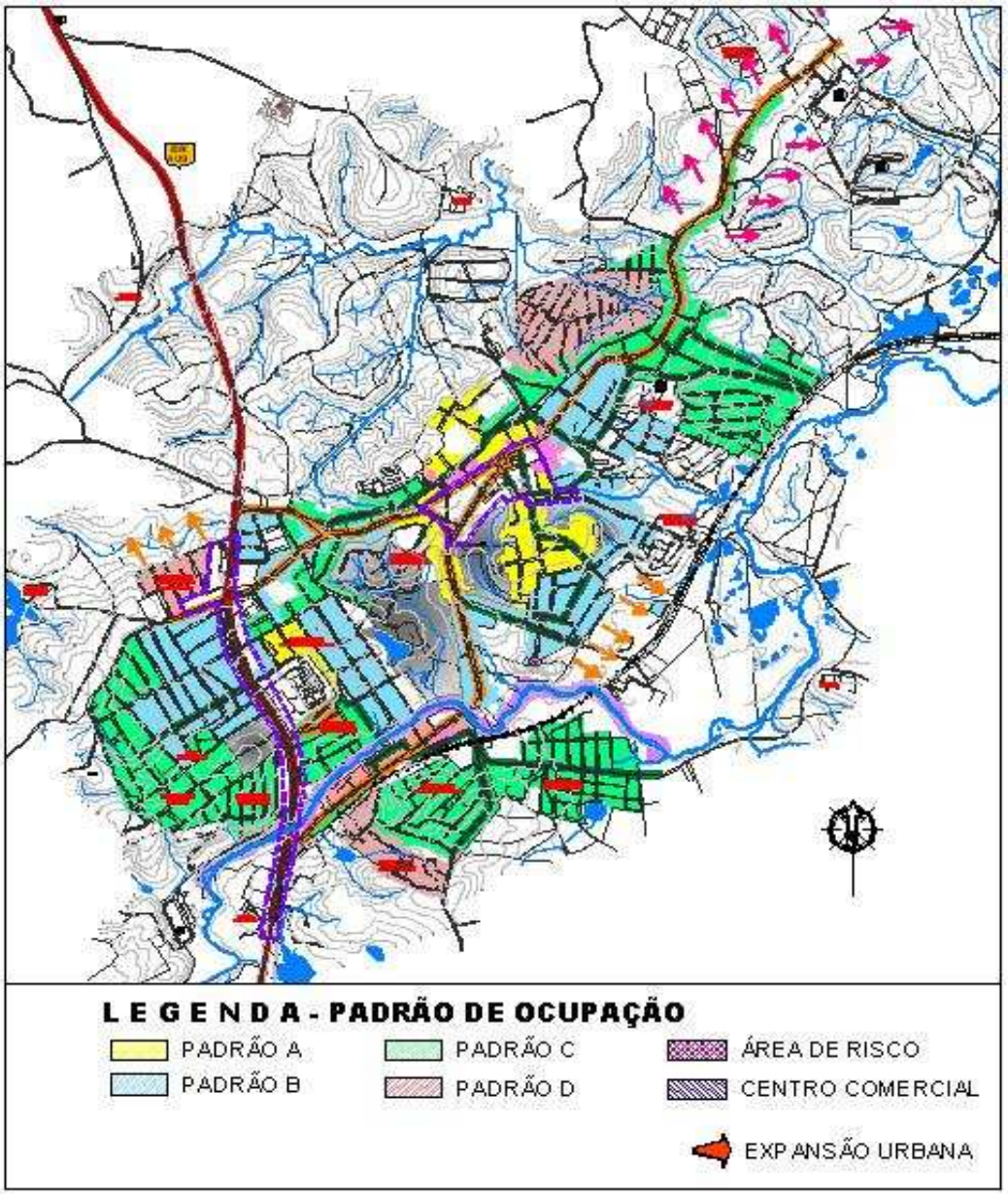


Figura 36 – Mapa de Padrão de Ocupação da cidade de Nazaré da Mata
Fonte: NAZARÉ DA MATA, 2006

Figura 37 – Mapa de Padrão de Ocupação da cidade de Timbaúba
Fonte: TIMBAÚBA, 2006

O caráter diretivo apresentado na construção dos mapas, mesmo se consubstanciando como sendo positivo do ponto de vista da apreensão do município, não suscitou questionamentos aos participantes sobre aquela realidade. Mesmo identificando a perda da área histórica da cidade de Timbaúba, ocorrida nos últimos anos, decorrentes da substituição das edificações antigas por edificações com traços modernos, os participantes não questionaram por que aquele processo estava ocorrendo nem o que poderia ser feito para reverter a situação existente. Situação semelhante pôde ser percebida no município de Nazaré da Mata, na qual questões como a evolução urbana ao longo da BR-408, ou a sua expansão no lado oposto da

referida rodovia, poderiam ter sido levantadas pelos técnicos e pelos participantes presentes.

Os questionamentos apenas ocorreram na etapa da Leitura Comunitária com a elaboração das Matrizes FOFA's. O início das indagações propiciaria uma melhor interlocução entre os participantes da ETL e os seus respectivos grupos com a ocorrência de reuniões descentralizadas.

Leitura Comunitária

O procedimento metodológico compreendido na Leitura Comunitária constituiu como sendo, juntamente com a etapa de definição das propostas, um dos momentos de ampliação da participação da sociedade, assim como de intenso debate em torno da definição dos problemas, potencialidades, ameaças e oportunidades, norteando a construção das propostas a serem incorporadas aos Planos Diretores. Esta ampliação da participação desenvolveu-se através da realização de audiências públicas abertas à população, não sendo, assim, restrita apenas aos membros da Equipe Técnica Local.

Para o guia do Plano Diretor,

> O objetivo desta fase é visualizar a 'cidade que temos', a partir de questões presentes na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em maior escala, e com o cuidado de 'espacializar' as questões, quer dizer: de descrevê-las no espaço, de modo que possam ser mapeadas; esse é o meio pelo qual se constrói uma leitura que retrate de forma mais fidedigna a realidade vivida da cidade. (2004, pg.48)

Segundo o CD-Rom Planejamento Territorial e Plano Diretor, disponibilizado pela CAIXA e pelo Instituto Polis (2005), "O objetivo das reuniões da leitura comunitária é obter a imagem da cidade e do município que os diversos grupos possuem". Ainda complementando as informações deste recurso audiovisual, algumas perguntas podem ser feitas para ajudar nesta etapa, como:

- Quais as qualidades da cidade e do município?
- Quais os problemas existentes?
- Quais os desejos desse grupo para a cidade e para todo o município?

> A visão da cidade, de seus problemas, qualidades e conflitos, os desejos dos diversos grupos da população e as próprias soluções encontradas para o encaminhamento dos problemas são dados fundamentais para a construção do Plano Diretor. A Leitura Comunitária tem como objetivo captar e sistematizar essas

> informações, de forma que a população não esteja apenas informada sobre o Plano, mas seja contemplada e se reconheça nas propostas. (CD-Rom Planejamento Territorial e Plano Diretor, 2005)

De acordo com o manual de Procedimento e Metodologia do Plano Diretor (Anexo I), na etapa de Leitura Comunitária, utilizou-se, como principal método a aplicação do Método ZOPP, através do uso das técnicas de moderação, visualização e dinâmica de grupo. A etapa de Leitura Comunitária é considerada de fundamental importância para as discussões coletivas em torno dos problemas que afligem os municípios estudados.

Essa etapa constitui-se no momento em que se efetivaria, mais expressivamente, a construção da Autonomia Coletiva, com a qual se possibilitaria a expressão de opiniões por parte dos grupos sociais envolvidos no processo de forma mais aberta, não apresentando direcionamentos como a definição prévia das dimensões a serem abordadas. As técnicas participativas constituintes desta etapa são de grande importância para a construção da referida autonomia, pois o tipo de técnica a ser empregada tenderia a direcionar, com maior ou menor grau, as discussões auferidas.

Baseando-se no conceito de autonomia, exposto no referencial teórico (capítulo 01), a etapa de Leitura Comunitária é entendida aqui como sendo um dos primeiros momentos no qual se verifica uma participação mais ativa dos participantes. É, a partir desta etapa, que os participantes começam a discutir os fatores envoltos na dinâmica urbana.

As características das técnicas participativas, então utilizadas, propiciam ambientes com maiores ou menores discussões, considerando-se, respectivamente, com menores ou maiores diretividades (a ampliação das discussões está inversamente relacionada à diretividade das técnicas participativas utilizadas, ou seja, quanto mais diretivas forem estas técnicas, menores serão as expressões advindas dos participantes, haja vista as técnicas controlarem o sentido das discussões).

Os participantes encontram-se, de acordo com a classificação proposta por Matos (2000), ainda no primeiro estágio de intervenção sociológica como forma de construção de uma autonomia por parte dos grupos sociais. De acordo com esta classificação, a etapa de Leitura Comunitária pode ser compreendida como o momento em que os participantes estão conhecendo os trabalhos a serem desenvolvidos e, para tal, há a existência de um sentimento de passividade caracterizada pela dependência entre estes participantes e os moderadores.

Esta passividade baseia-se no desconhecimento do processo de intervenção, que tende a tornar-se mais ativo por parte dos participantes na medida em que estes vão

conhecendo os trabalhos a serem desenvolvidos, assim como dos conceitos envoltos neste processo. Quanto maior for a centralidade do processo, decorrente das técnicas participativas aplicadas e da relação moderador-participante, maiores podem ser as relações de dependência e, por conseguinte, o direcionamento dos trabalhos em torno dos objetivos pré-estabelecidos pelas equipes técnicas principais. Tal fato pôde ser constatado através da expressão do representante da sociedade civil de Timbaúba,

> Eu acredito que o processo foi bom. Eu acho que só no primeiro momento, foi aquela questão, a gente não estava familiarizado com as propostas (em relação à elaboração das matrizes), até a dinâmica do processo, uma proposta, um consenso da sociedade. (Entrevista ao Representante da Sociedade Civil de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Segundo observações feitas durante esta pesquisa, o principal momento de discussão condizia com o ato de definição dos fatores, momento este em que haveria concordâncias e discordâncias por parte dos participantes. De acordo com o manual do Processo e Metodologia (Anexo I), a concordância ou discordância dos fatores está diretamente relacionada aos conflitos de interesses existentes entre os participantes. Cada participante pôde expressar as suas opiniões e, com isso, definir, conjuntamente com os demais participantes, a inclusão ou exclusão de determinados fatores. Devido à inexistência de discussões externas às reuniões, a exemplo de discussões dentro dos grupos sociais organizados, os fatores expostos geralmente não eram contestados pelos demais participantes, ocasionando a permanência dos deles.

Observa-se, ainda dentro desta etapa, o fato de o levantamento de muitos dos fatores, elencados pelos participantes, por vezes, não condizer com as propostas a serem incorporadas ao Plano Diretor, sendo, então, necessária a sua exclusão.

Segundo o coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, o ponto positivo dentro da Metodologia Participativa apresentada pelo emprego das técnicas participativas então utilizadas, para aquele momento, condiz com a ampliação das discussões dentro das reuniões para participantes mais reservados, já que não estava acostumada em expor suas ideias em público.

Em decorrência do baixo grau de instrução de vários dos participantes, a expressão de ideias, em público, pôde ser considerada como momentos de constrangimento para muitos. As técnicas utilizadas, com o uso de tarjetas e visualização, possibilitaram aos participantes presentes a exporem de suas ideias sem, necessariamente, fazer uso da expressão oral.

Para a Urbanista do Grupo 01, “As discussões, em si, permitiram, realmente, que as pessoas expressassem os seus desejos, as suas aspirações [...]”. (Entrevista realizada em 18 de março de 2009)

De acordo com as informações obtidas junto às entrevistas, as técnicas de dinâmicas de grupo com visualização dos fatores elencados são consideradas de fácil assimilação pelos participantes, mesmo que, muitas vezes, estes possuam baixo nível de instrução, pois elas possibilitam a constante visualização dos fatores e a formulação de compreensões advindas da população em torno da influência direta ou indireta de determinado fator sobre o território.

De acordo com o documento Processo e Metodologia (Anexo I) e com as observações feitas pelo autor durante o processo, no momento de discussão, os fatores expostos, através das tarjetas, são complementados por expressões orais de fatores considerados importantes e não elencados anteriormente. Como forma de conclusão das oficinas, todos os participantes, anteriormente divididos nos dois grupos relativos às dimensões trabalhadas, tinham a função de validar os fatores expostos nos painéis resultantes das discussões em grupo, possibilitando o agrupamento de fatores considerados repetidos ou mesmo situando-se em posições opostas. Os fatores expostos e validados nessa primeira oficina iriam compor a Matriz FOFA de cada uma das dimensões e serviriam de base para as discussões realizadas na etapa posterior.

Como descrito pelo coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata, sobre a importância das Matrizes e da FOFA,

> [...] A elaboração da FOFA é válida, porque, se não fosse pela FOFA e as matrizes, o leque de coisas que se abriu para se colocar em plano diretor era muito, mas aí tinha que ter uma lógica, e a FOFA foi ótimo, [...] eu achei ótimo, até uma técnica mesmo pra você delimitar a forma de planejamento e o que deveria colocar no plano diretor. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata, realizada em 19 de março de 2009)

Na avaliação do coordenador de Nazaré da Mata, a elaboração das FOFAs foi importante para tentar sistematizar e delimitar as propostas advindas da população, face aos inúmeros fatores (em especial, os inúmeros problemas) existentes no município e em decorrência de muitos destes fatores estarem desvinculados das propostas a serem incorporadas ao Plano Diretor, haja vista o fato de não se encaixarem dentro das dimensões estratégicas trabalhadas.

Para Buarque (2006, pg.124), dependendo do grau de instrução dos participantes, pode-se fazer uso de outras técnicas para complementar os momentos de Leitura Comunitária, a exemplo de desenhos e figuras.

> Quando os participantes da oficina de trabalho forem analfabetos ou semi-analfabetos – portanto, sem condições de expressar sua visão com ideias-síntese nos cartões e acompanhar os resultados no painel -, pode ser estimulado o apoio de outros participantes na formulação do seu pensamento; em alguns casos pode ser necessário e preferível utilizar meios gráficos de manifestação[49], como desenhos e figuras que expressem sua visão dos problemas e das ações [...].

O mesmo pensamento é reforçado pelos materiais elaborados pelo governo federal através do Ministério das Cidades.

Entre as técnicas destacadas pelo CD-Rom do Ministério das Cidades, encontram-se,

- Trabalho com mapas, já existentes ou produzidos pelo próprio grupo, durante a reunião ("mapas mentais"), mapas que revelam o entendimento da cidade e do município.

- Dinâmicas mais abertas, para os participantes expressarem suas opiniões.

- Teatro do Oprimido;

- Jogos de papéis, em que os participantes jogam assumindo o papel de outro ator social;

- Concurso de redação e desenhos nas escolas ou em espaços em geral.

O guia do Plano Diretor destaca, também, "aulas, teatro, construção de mapas a partir de sucata, resgate de histórias e casos de formação de bairros e da cidade, desenhos." (2004, pg.48)

A presença de participantes com reduzido grau de instrução foi identificada pelo Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, que expressa a importância do uso de outras técnicas como forma dos participantes poderem expor melhor as suas indagações sobre a realidade municipal,

> **[...] principalmente por que se trabalhou com pessoas analfabetas ou semi-analfabetas** e a**í** se precisaria delas se apropriar mais de outras informações mais visuais, e penso**,** quando nós trabalhamos com o PNUD, que muitas das pessoas que não sabiam escrever,mas desenhavam, usavam outros recursos pra expor, pra externar suas vontades, seus desejos. E**,** no Plano Diretor**,** não foi possível, eu continuo acreditando que**, pelo tempo de trabalhar mais detalhado, principalmente com essas organizações com conhecimento acadêmico menor.** Coisas mais lúdicas que eles pudessem manusear e apropriar para que eles pudessem externar mais suas vontades, seus desejos, a visão de

[49] Grifos do Autor

> futuro deles, que eles não conseguem passar isso de forma escrita, mas de forma de desenho, de um teatro, uma manifestação própria, e isso faltou [...]. (Entrevista **do** Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Figura 29 – Construção da Matriz FOFA na oficina de Leitura Comunitária em Nazaré da Mata
Fonte: NAZARÉ DA MATA, 2006

O uso exclusivo da construção das Matrizes FOFA's, através da utilização de tarjetas escritas pelos participantes, sem o auxílio de outras técnicas que propiciassem uma melhor interação entre eles, foi considerado como um dos pontos problematizadores do processo, principalmente dentro desta etapa de Leitura Comunitária, na qual foi exposta a visão dos agentes locais sobre a realidade dos seus respectivos municípios.

A diretividade da metodologia começa a ser expressa mais efetivamente nesta etapa. Durante a etapa de Leitura Comunitária, esta diretividade é identificada primeiramente através da definição prévia das dimensões impostas pela Equipe Técnica Principal (Dimensão Socioeconômica e Dimensão Urbano-ambiental), com a qual se verifica a ausência da dimensão institucional, imprescindível para a elaboração das propostas de Gestão Democrática. A dimensão institucional torna-se importante do ponto de vista da Gestão Democrática da Cidade, podendo ser elencados, dentro das discussões em torno da participação popular, os canais participativos existentes no município, a relação entre os três níveis governamentais, a estruturação da prefeitura que viria a dar suporte à implementação do Plano Diretor, entre outros fatores abordados.

As discussões em torno da dimensão institucional poderiam se tornar importantes em decorrência da possível mudança do governo estadual diante do cenário político instalado e das eleições ocorridas naquele ano, uma vez que uma nova organização

política estava configurando-se no cenário estadual, principalmente, após a derrota do então governador Mendonça Filho e a vitória do candidato da oposição Eduardo Campos.

O caráter diretivo da Metodologia pode ser definido através da pontualidade dos fatores expostos pelos participantes, o que ocasionava a ausência de definições orientadoras de políticas públicas relativas ao planejamento urbano.

Os fatores levantados pela população são caracterizados como sendo apenas pontuais, pois não são abordadas discussões mais amplas por parte dos participantes, discussões estas que poderiam suscitar propostas de políticas urbanas. Esse fato pode ser verificado através das propostas de programas e projetos presentes nos Planos Diretores estudados, caracterizados como sendo programas e projetos de intervenções pontuais, a exemplo de programas de parques e praças e ordenamento viário presentes na listagem do Anexo IV desta dissertação.

Como descrito no início da análise da Leitura Comunitária (pg. 170), através da citação do guia do Plano Diretor, deve haver a visualização da "cidade que temos" não apenas do ponto de vista da comunidade e do bairro (primordiais para um conhecimento mais amplo do município, não presente nos planos anteriores ao Estatuto da Cidade), mas também para que haja a integração das diversas escalas[50], ou seja, as propostas devem ser integradas com o objetivo de visualizar a realidade municipal em sua totalidade.

O caráter pontual dos fatores tende a caracterizar o isolamento das discussões aferidas em torno das dimensões abordadas nas reuniões e configurando no curto espaço de tempo destinado a essas reuniões.

Ao mesmo tempo em que a Metodologia facilitava a expressão da opinião dos diferentes participantes, mesmo aqueles de características mais introspectivas, impossibilitava a ampliação das discussões para uma parcela maior de participantes em decorrência do curto espaço de tempo das reuniões ocorridas geralmente em apenas um dia[51]. Este curto espaço de tempo destinado às reuniões funcionava como um entrave para os participantes discutirem, junto aos seus respectivos representados, os assuntos relativos às reuniões do Plano Diretor. Caso isso

[50] Grifos do autor.

[51] Em alguns casos, devido a não conclusão da confecção das matrizes em uma única reunião, foi necessária a volta da Equipe Técnica Principal aos municípios para a finalização da etapa, como ocorrido no município de Timbaúba.

ocorresse, poderia gerar novas indagações, por vezes, de características mais relevantes daquelas então levantadas.

Outro fator relevante que poderia ser suscitado, através do processo de ida-e-volta das discussões dos grupos sociais, seria a emergência de conflitos de interesses.

O caráter fechado e diretivo da metodologia não possibilitava a ampliação das discussões auferidas, ocasionando levantamentos de fatores pontuais relativas à política urbana. Fatores estes direcionados pelos técnicos através da abordagem de temas previamente levantados pela ETP, a exemplo da grande presença de fatores relacionados com as questões de mobilidade urbana e a preocupação ambiental, como verificado nas listagens presentes no Anexo III.

Os conflitos de interesses que, porventura, poderiam existir acabavam sendo mascarados pela própria metodologia participativa a partir do momento em que as discussões eram sempre direcionadas por pontos previamente definidos pela Equipe Técnica Principal a exemplo das dimensões.

Figura 30 – Discussões das Matrizes na Oficina de Leitura Comunitária em Nazaré da Mata
Fonte: NAZARÉ DA MATA, 2006

A associação da Leitura Comunitária, com a etapa de confecção dos mapas temáticos feitos pela ETL dentro do processo de Leitura Técnica, poderia proporcionar uma melhor apreensão da realidade local por parte dos participantes, já que o levantamento dos fatores poderia estar diretamente associado à visualização dos mapas e à consequente espacialização deles, como expresso pela citação do guia do Plano Diretor anterior.

As discussões advindas da etapa de Leitura Comunitária, associadas ao Diagnóstico Técnico elaborado na Leitura Técnica, tiveram como objetivo subsidiar o Diagnóstico de Leitura da Realidade. O produto técnico resultante desta etapa consistiu na produção da Matriz FOFA, que serviria de base para as discussões das etapas seguintes.

5.1.3 Formulação e Pactuação das Propostas

O procedimento metodológico envolto no processo de formulação e pactuação das propostas consistiram em um dos momentos de maior intensidade em relação à participação da população dentro da elaboração dos Planos Diretores, pois, nesta etapa, as reuniões foram abertas a qualquer cidadão, como também as ocorridas na etapa de Leitura Comunitária. Para a discussão, formulação e pactuação das propostas, foram utilizados diferentes métodos participativos no intuito de proporcionar a interação entre os fatores auferidos na etapa de leitura comunitária, assim como na integração entre os participantes.

De acordo com o Manual de Processo e Metodologia dos Planos Diretores (Anexo I), a realização das oficinas de Elaboração das Matrizes de Relevância estruturou-se em dois momentos. No primeiro momento, foi realizada uma apresentação sobre a função das oficinas e sobre o conteúdo dos Planos Diretores. No segundo momento, os participantes começavam a discutir dentro das dimensões pré-definidas pela ETP a definição dos pesos com a construção da Matriz de Relevância propriamente dita. Devido ao grande número de fatores elencados pela população, as oficinas de discussões com a definição dos pesos foram desenvolvidas em dois dias. Ocorrendo, no primeiro dia, a apresentação inicial e o começo da definição dos pesos. No segundo, foi dada a sequência dos trabalhos iniciados no dia anterior, assim como elaborados uma pré-sistematização com a hierarquização dos fatores de maior influência sobre o território municipal. Hierarquização esta que servira de base para a definição dos eixos estratégicos e para a posterior elaboração dos projetos específicos que iriam compor as Matrizes de Planejamento.

Após a definição dos pesos e hierarquização dos fatores, de acordo com o seu grau de influência, os demais processos constituem-se em etapas de melhor apreensão por parte dos participantes, pois os eixos estratégicos serão definidos através do agrupamento dos fatores de maior relevância.

Observa-se, dentro desta etapa, a utilização de técnicas participativas que objetivam indiretamente dirimir os conflitos de interesses existentes através da construção de

consensos. Primeiro, com a utilização da Matriz FOFA, é construída a Matriz de Relevância, que será trabalhada na oficina participativa.

A Matriz de Relevância apresenta-se como de difícil assimilação pelos participantes por se utilizar da definição de pesos, arbitrados pelos participantes de forma intuitiva e, ao mesmo tempo, subjetiva. Os participantes foram questionados a respeito da influência de determinado fator sobre outro, arbitrando, para tal fim, algum peso específico, definido através de uma escala pré-estabelecida pela Equipe Técnica Principal. Segundo Buarque (2006, pg.139), o arbítrio dos pesos leva em consideração as relações de causa e efeito (considerado aqui como um tratamento qualitativo), não sendo utilizados outros questionamentos.

Devido o seu caráter estritamente técnico, com a aplicação das matrizes com as quais se faze uso de tabelas nas quais os fatores são numerados e hierarquizados, o processo de definição dos pesos é compreendido por alguns participantes de menor nível de instrução como sendo de difícil apreensão, não havendo grande assimilação de como se objetivará a elaboração das propostas.

Para o coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, novamente o nível educacional dos participantes pode configurar-se um impedimento de uma melhor apreensão da referida técnica, considerada por ele como interessante, mas que não deveria ser usada como técnica exclusiva,

> Ela é uma técnica interessante, mas como os participantes tinham uma diversificação cultural e formação acadêmica muito diferenciada, com baixo a alto nível de escolaridade, então**,** para as pessoas de menor nível de escolaridade**,** ela não atingiu, ela não conseguiu chegar a essas pessoas, e acho que isso deixou muito a desejar as prioridades, acho que inclusive alguns deles foram sacrificados. Acho que ela poderia ser um instrumento, mas não só, seria um instrumento e auxiliado a esse instrumento teria o conhecimento, a vivência, de forma de sem ser tão seco, tão frio, mas pela vivência, pela necessidade que as pessoas da cidade percebiam. Escutar mais. (Entrevista **do** Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Pesa, dentro deste processo, a realização de capacitações prévias para os(reflita sobre o que já lhe falei sobre esta construção), participantes no intuito de familiarizá-los com as técnicas participativas envoltas no processo de elaboração do Plano Diretor. Num primeiro momento, a elaboração das matrizes pode ocasionar certos estranhamentos aos participantes, primeiramente, por se tratar de uma técnica participativa de obtenção de resultados bastante complexa, ou seja, as propostas serão definidas através do cruzamento dos fatores estabelecidos na Matriz FOFA, com os quais serão atribuídos pesos subjetivos que, somados, serão posteriormente

hierarquizados. Após a hierarquização, a partir dos resultados obtidos com os pesos, esses fatores serão agrupados, definindo-se os eixos estratégicos que irão objetivar a elaboração das ações prioritárias e as propostas estratégicas.

Como citado pelo coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, em relação à compreensão por parte dos participantes a respeito da utilização das Matrizes,

> De certa forma, as matrizes são um pouco complexas. Não é tão fácil. Para algumas pessoas que tinham participado. [...] As pessoas que já haviam participado antes, já vinham participando de uma metodologia e na metodologia do PIM, que também tinha matrizes, então algumas pessoas já conheciam e aí conseguiram entender com mais facilidade, outros que realmente não tinham participado da formação do PIM tiveram certa dificuldade, eu aí também acho, acredito que até talvez pelo tempo, as matrizes não veio atender totalmente a necessidade que ela realmente deveria atender que era de eleger prioridades. Isso aí realmente pode ter deixado a desejar, eu imagino mais a questão tempo. Para trabalhar essas matrizes e como os temas são muitos, os mais variados possíveis, necessitava ter dissecado mais. [...] as matrizes para algumas pessoas são um pouco abstratas, com isso, não entendiam o porquê daquilo, muita gente não está acostumada inclusive com a participação, com a questão democrática, pensa alguma prioridade a partir dela, aí, às vezes, isso dificulta um pouco na hora de defender prioridades. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Segundo as observações realizadas, a elaboração das Matrizes de Relevância, com a atribuição de pesos, constitui, em sentido geral, um entrave dentro do processo de discussão das propostas, principalmente devido à ausência prévia de capacitações focadas na definição dos procedimentos metodológicos e o desconhecimento das técnicas participativas por parte de alguns participantes. A aplicação da referida técnica participativa deveria ser antecedida por capacitações que visassem explicitar aos participantes os procedimentos aplicados no processo de utilização daquela técnica. As capacitações focadas na metodologia participativa restringiram-se, como citado no capítulo 4, apenas aos técnicos de apoio que compunham a Equipe Técnica Principal.

A técnica adotada constitui um obstáculo no processo de elaboração dos planos diretores a partir do momento em que dificulta a compreensão dos participantes sobre a importância da adoção de tal procedimento dentro da metodologia participativa, podendo ocasionar, em alguns momentos, esvaziamento das reuniões, resultando apenas na participação de pessoas com maior nível de instrução, que poderiam direcionar as discussões, fato este detectado pelo trecho de entrevista citado anteriormente.

Para o Coordenador Local de Timbaúba, a definição dos pesos pode ocasionar entraves durante o processo, principalmente, em relação aos participantes com baixo nível de instrução, resultando em possíveis distorções das ideias auferidas por eles. O coordenador ainda complementa, expondo a necessidade de ter havido reuniões posteriores para verificar se os resultados extraídos das oficinas condiziam com as expectativas dos participantes.

> [...] **Deveria** ter sido feito, inclusive, uma discussão em cima dos resultados depois da aplicação dessa técnica, porque a**í** poderia realmente ver, se ela tinha funcionado de verdade, se ela não prejudicou. A estatística, ela pode vir a ser manipulada, e então até ser deturpada. Com a dificuldade de entendimento de algumas pessoas, essas informações podem ter sido deturpadas e aí não foi gerado o resultado devido, o resultado que se esperava ter e aí ter um resultado pouco deficiente. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009).

De acordo com o Manual de Processo e Metodologia dos Planos Diretores, a utilização das referidas técnicas participativas objetiva a elaboração de propostas ancoradas no conceito de Desenvolvimento Sustentável de cunho estruturante, ou seja, propostas de intervenção que visem à construção do desenvolvimento sustentável, a médio e longo prazo, das localidades então atendidas. Atrelado ao desenvolvimento sustentável, a proposta tende a observar os fatores externos, possibilitando influenciá-los, direta ou indiretamente, seja na resolução dos fatores negativos, seja na captura dos fatores positivos que poderão ser potencializados internamente.

A técnica de planejamento participativo aplicada está calcada na construção de consensos, envoltos no processo de elaboração de planos de desenvolvimento bastante relacionados com os Planos Estratégicos então desenvolvidos e difundidos em diversos países.

A técnica participativa utilizada, através da aplicação das matrizes**,** tende a dirimir os conflitos de interesses existentes entre os diversos participantes, a partir do momento em que as propostas não são elaboradas objetivamente através da experiência e atuação de cada segmento social, mas em decorrência da hierarquização dos fatores então expostos. Por conseguinte, as propostas não são resultados de discussões específicas

Em análise aos Planos Diretores e diante de observações durante o processo, verificou-se que o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi abordado diretamente dentro das dimensões definidas para as discussões das propostas de projetos específicos com influência no território municipal. As discussões em torno do conceito

de Desenvolvimento Sustentável embasaram a definição das propostas, partindo da definição dos eixos estratégicos resultantes das Matrizes de Relevância e de Planejamento.

> Os Eixos Estratégicos podem ser definidos como os **grandes eixos do desenvolvimento** e escolhas centrais que caracterizam os pilares estruturadores e organizadores das ações, de modo a promover o desenvolvimento futuro do objeto, sintetizando o projeto estratégico do município. (BUARQUE, 2003, pg.155)

As discussões auferidas, dentro do procedimento metodológico em estudo, resultaram na produção sistematizada da Matriz de Planejamento. Nesta Matriz, estavam contidos os eixos estratégicos, propostas e as ações prioritárias que viriam subsidiar a construção dos projetos específicos a serem incorporados aos Planos Diretores Participativos.

5.1.4 Definição dos Instrumentos Urbanísticos

De acordo com observações, durante o processo e a análise sobre o Manual de Processo e Metodologia do Plano Diretor, diferentemente dos processos apresentados pelas etapas anteriores, a etapa de elaboração do Zoneamento do Município e dos Perímetros Urbanos, da definição dos parâmetros urbanísticos e dos projetos e programas específicos que iriam compor o Plano Diretor consistiu uma etapa desenvolvida, quase que exclusivamente, entre os especialistas técnicos e a equipe de coordenação, seguindo alguns parâmetros advindos dos técnicos supervisores do PROMATA.

Para o desenvolvimento desta etapa, os técnicos basearam-se nos produtos auferidos das etapas anteriores a exemplo da Leitura da Realidade e das Propostas sistematizadas na Matriz de Planejamento.

Segundo informações das duas urbanistas responsáveis pelas propostas dos planos diretores estudados para a elaboração das propostas de Zoneamento, os técnicos urbanistas se embasaram nos mapas de padrão e em visitas técnicas realizadas no território dos municípios. Nessas visitas, foi possibilitado aos técnicos o conhecimento da realidade local *in loco*, com a possibilidade de registrar, através de fotos ou de relatórios, as localidades visitadas, como forma de embasar as propostas de zoneamento.

> Eu procurava trazer as propostas das oficinas, as soluções apontadas nas matrizes, traduzir elas espacialmente, você leva isso pro nível do zoneamento, então você traduz elas em manchas, manchas que se distribui sobre o espaço territorial, a partir daí atribuir índices urbanísticos, metas diretrizes, associados a eles. (Entrevista da

> Urbanista responsável pelas propostas urbanísticas dos Planos Diretores do Grupo 01, realizada em 18 de março de 2009)

Para a urbanista responsável pelas propostas do Grupo 01, houve diversas discussões entre os técnicos, o que ocasionou diversas alterações nas propostas antes de serem levadas à Equipe Técnica Local. Segundo ela, esta equipe se utilizou de diversos procedimentos para a elaboração de suas propostas,

> Conhecimento prévio. Algumas etapas já estavam prontas, já existia um pré-diagnóstico socioeconômico, cultural, todos os dados analisados e lançados em mapas, e discutidos com a população. Após se familiarizar com tudo que já existia e apoiada no diagnóstico, vim trançar as primeiras linhas de um zoneamento, esse zoneamento foi lançado para discussão. O que foi discutido foi alterado, bastante alterado. [...] Na parte de elaborar, tomar decisão foi a equipe técnica mesmo. [...] (Entrevista da Urbanista responsável pelas propostas urbanísticas dos Planos Diretores do Grupo 01, realizada em 18 de março de 2009)

Durante a etapa de definição dos instrumentos, em especial do zoneamento, alguns dos coordenadores técnicos participaram junto aos especialistas técnicos da Equipe Técnica Principal da elaboração das propostas, orientando estes sobre a definição de qual zona deveria ser definida para cada área do município. Durante essa etapa, apenas os coordenadores participaram do processo de elaboração das propostas em torno dos instrumentos urbanísticos, não havendo participação direta dos demais representantes que compunham a Equipe Técnica Local.

Após a elaboração das propostas de zoneamento e definição dos instrumentos urbanísticos, foram realizadas reuniões nos municípios para a apresentação prévia dessas propostas à população. Na apresentação da proposta de zoneamento do Município de Timbaúba, estiveram presentes os técnicos especialistas e os membros da Equipe Técnica Local, momento em que foram apresentadas as propostas e retiradas possíveis dúvidas dos participantes da reunião. O mesmo ocorreu no município de Nazaré da Mata, mas ressaltando a ausência da urbanista responsável pela elaboração da proposta. Naquela reunião, estiveram presentes apenas os demais técnicos (dos técnicos em meio ambiente, transporte e direito urbanístico), ficando a cargo da especialista em Direito Urbanístico explicitar aos participantes as propostas definidas pela arquitetura urbanista.

De acordo com os textos estudados (SOUZA, 2002; SOUZA, 2006, DE LA MORA, 1998, BORDENAVE, 2002), o grau de participação da população, nesta etapa, caracterizou-se como informativa, uma vez que os técnicos apenas explicitaram aos participantes os resultados das propostas, tendo havido espaço para que esses participantes pudessem tirar eventuais dúvidas sobre a definição de zoneamento, dos

parâmetros e dos instrumentos urbanísticos. Como descrito pelo Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba,

> Isso aí foi mais quem já trabalhou um pouco nessa área, ou quem já tinha participado de outras discussões parecidas, porque a não ser o pessoal não leva muito a sério, acham inclusive um pouco desnecessário. Os parâmetros, eu acho inclusive deveriam, caso o tempo tivesse sido suficiente, ser mais aprofundado, uma discussão mais aprofundada. [...] Poderia ter sido mais aprofundada com a população. Essa parte aí foi mais técnica. (Entrevista **do** Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Para a Urbanista responsável pelas propostas de zoneamento dos municípios pertencentes ao Grupo 1, o trabalho com as Matrizes consiste em momentos de melhor assimilação por parte dos participantes, ante os momentos de discussão das propostas de zoneamento. A referida urbanista ainda complementa, observando que as questões relativas às propostas de zoneamento dizem respeito a temas técnicos e de difícil compreensão por parte da comunidade local. Ao ser ressaltado o fato de que a elaboração das matrizes seria de mais fácil apreensão pela população do que o zoneamento, a urbanista indaga, dizendo que

> [...] A questão das pessoas, mesmo num fórum daqueles onde a gente discutia, elas estavam mais conscientes das reivindicações dela, do que como as reivindicações estavam expressas espacialmente. [...] Muita gente não queria um mapa cheio de manchas, queria uma casa com rua pavimentada, uma árvore na frente, iluminação, água. A necessidade da população, na Zona da Mata de Pernambuco, é mais imediata. Um plano como esse, um desenho como esse, carrega uma perspectiva de longo prazo muito grande. Existiam pessoas ali que queriam saber, por exemplo, como é que é isso aqui amarelo, como é que as edificações que vão estar, quais são as formas, então eles não têm essa visualização. É isso que eu quis dizer, que eu passei o mapa, a densidade, o gabarito, a taxa de ocupação, eles não visualizam isso não, essa visualização que a gente faz, aquele planozinho de massa que a gente desenvolve, até mentalmente mesmo, eles não vão desenvolver, com exceções. (Entrevista da Urbanista responsável pelas propostas urbanísticas dos Planos Diretores do Grupo 01, realizada em 18 de março de 2009)

A urbanista ainda complementa, apresentando qual seria a melhor forma de a população apreender melhor as questões relativas às propostas urbanísticas,

> Eu não tenho dúvida de que, no processo de capacitação, uma elevação do nível intelectual da população possibilitaria uma melhor apreensão [...] a importância da educação. Era revestindo de uma coisa que nós não tivemos tempo de fazer, sugerindo através de imagem, simulações, como é que tais áreas seria, mais tridimensionalmente, **eu transformar** essas manchas em possibilidades tridimensionais, ou seja, o plano daria um avanço maior, exigindo um pouco mais e tempo, e complexidade maior do trabalho. (Entrevista **da** Urbanista responsável pelas propostas urbanísticas dos Planos Diretores do Grupo 01, realizada em 18 de março de 2009)

O referido procedimento consiste num dos principais pontos envoltos nas discussões do Plano Diretor. As definições das propostas urbanísticas estão definidas pelos marcos legais como primordiais para a garantia dos direitos à cidade e à propriedade. É de fundamental importância considerar as discussões, junto à população, das propostas relativas ao zoneamento, aos parâmetros urbanísticos e os instrumentos de política urbana que devem estar presentes nos planos (BRASIL, 2004; BRASIL 2005a; BRASIL 2005b).

Observa-se, ainda, a ausência, no processo de elaboração, das propostas urbanísticas do envolvimento dos conceitos de gestão democrática das cidades, assim como de desenvolvimento sustentável durante as discussões técnicas, dentro do referido procedimento metodológico.

5.1.5 Aprovação do Projeto de Lei

A última etapa, no processo de elaboração dos Planos Diretores, consistiu nas discussões em torno do projeto de lei. Após a conclusão da definição das propostas por parte dos técnicos especialistas, constituindo-se, assim, o Capítulo 03 – O Município que Queremos dos Planos Diretores municipais, as propostas foram sistematizadas e formatadas para compor o Projeto de Lei do Plano Diretor. Esta primeira fase da etapa de aprovação foi realizada pelos técnicos especialistas em Direito Urbanístico, auxiliados pelos demais especialistas.

De acordo com observações, assim como na etapa anterior, esse momento de elaboração do projeto de lei foi desenvolvido apenas pelos técnicos especialistas, não havendo participação da população na construção dos projetos de lei. Somente após a formatação das propostas em projeto de lei, houve as discussões perante a população, ocorridas na Conferência do Plano Diretor.

Para o CD-Rom Planejamento Territorial e Plano Diretor,

> Após a definição dos temas prioritários, das macrozonas e dos instrumentos que deverão cumprir seus objetivos, chega a hora da consolidação final do Projeto de Lei do Plano. Essa é uma tarefa técnica, que deverá ser comandada pela equipe responsável pelo Plano, pois a sociedade não é obrigada a conhecer a técnica da redação do Plano.
>
> Isso não significa que a população fica ausente desta etapa do Plano. Durante o processo participativo, pode ser eleito um colegiado de representantes dos diversos segmentos da sociedade e do poder público, que podem acompanhar e opinar na elaboração do Projeto de Lei. Essa é uma forma de trazer para a redação do Plano as diversas posições, que devem ser acomodadas no Plano. Muitas vezes acontecem tensões e disputas, e isso é saudável, desde que se transforme em discussões públicas, e não em negociatas “por debaixo do pano”.

De acordo com o cronograma estabelecido no Manual de Processo e Metodologia dos Planos Diretores concomitantemente ao processo de elaboração do Projeto de Lei, foram sendo realizadas, nos municípios, as audiências públicas para a escolha dos delegados que iriam participar das Conferências Municipais do Plano Diretor. Esses delegados estavam incumbidos de votar os referidos projetos no momento deliberativo das Conferências.

O processo de elaboração dos Projetos de Lei ocasionou modificações significativas na definição das propostas urbanísticas advindas dos especialistas, assim como nos projetos específicos auferidos pela população local durante as oficinas participativas. Tal fato pode ser verificado durante o processo consubstanciado pelo depoimento da Urbanista responsável pelas propostas do Grupo 01, ocasionado pela ausência de integração entre os técnicos especialistas e a equipe de coordenação que se apresentou ausente dos trabalhos das equipes responsáveis pelas propostas dos grupos 01 e 02.

> [...] acho que deveria haver maior integração entre as ideias dos técnicos, como nós, e daqueles que estavam lá em cima e isso não afetou a linha de definição, a matriz metodológica não, o arcabouço metodológico que a gente vivia dentro dele não afetou não, mas, no final das contas, essas decisões, elas aconteciam de forma meio arbitrária, como eu falei pra você, está fechando o projeto, isso aqui tinha sido tudo decidido, discutido com a população, com Antonio, Maria, Josefa, com todo mundo, aí chegava (coordenação geral)[52] e muda tudo. Porque não houve, não tinha tido aquela discussão, aquele conhecimento no tempo devido, [...] é um problema muito mais de processo do que de definição metodológica [...]. (Entrevista da Urbanista responsável pelas propostas urbanísticas dos Planos Diretores do Grupo 01, realizada em 18 de março de 2009)

Como forma de sistematizar e organizar um projeto de lei, base que serviria de modelo para os demais projetos de lei, foi elaborado, primeiramente, o projeto de lei do município de Nazaré da Mata. Partindo-se do projeto de lei básico, foram elaborados os projetos de lei dos demais municípios.

Nesse momento, foram incorporados, pela coordenação geral dos PDP, alguns projetos básicos considerados pela coordenação primordiais ao desenvolvimento dos municípios, projetos estes que não tinham advindo das oficinas participativas e que não estavam associados aos fatores abordados e discutidos pela população. Tal procedimento pode ser considerado como um processo de manipulação dos resultados, ante o processo participativo de discussões realizadas anteriormente. Verifica-se, com tal fato, a ocorrência de práticas tecnocráticas expressas por alguns membros da Equipe Técnica Principal, em especial, da Coordenação Geral, que

[52] Observação do autor

modificou propostas advindas das reuniões participativas ocorridas nos distintos momentos de elaboração dos Planos Diretores, tais como das etapas de elaboração de pactuação das propostas, assim como da própria audiência pública para aprovação dos projetos de lei.

Diante do exposto, verifica-se, comparativamente, grande similaridade entre as propostas presentes nos PDP's de Nazaré da Mata e de Timbaúba como visto no Anexo IV. Complementando as modificações ocorridas nas propostas presentes nos planos, verifica-se a existência de projetos que se apresentam dissociados dos eixos estratégicos definidos na Matriz de Planejamento, assim como a ausência dos projetos eleitos pela população durante as oficinas. As modificações ocorridas foram ocasionadas pela ausência da participação do Comitê Técnico Local durante este processo, como descrito pelo coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata,

> [...] durante a elaboração do projeto de lei, não houve participação das pessoas que participavam do comitê local. A população só participou durante a aprovação do projeto que ocorreu na câmara. Nesse momento, aí sim, todos puderam participar e votar, mas aí já estava tudo pronto, foi mais pra validar e corrigir algumas coisas que estavam discordando, mas durante a construção não. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata, realizada em 19 de março de 2009)

Torna-se de fundamental importância a participação da população durante o processo de elaboração do projeto de lei, pois, segundo o guia do Plano Diretor (Brasil, 2004), nesse momento, ocorre o afloramento das concordâncias e divergências entre os participantes em torno do conteúdo do plano, dos instrumentos e parâmetros urbanísticos, assim como dos projetos específicos que irão compô-lo.

> O momento de construir o pacto, para elaborar o Projeto de Lei "Plano Diretor Municipal", é decisivo, porque nesse momento afloram as divergências e os conflitos. Essas divergências e conflitos, se bem trabalhados e negociados em espaços transparentes de decisão, produzirão um novo patamar de relações e propostas viáveis e pactuadas que, portanto, terão maiores chances de serem concretizadas. Afinal, se planejamos segundo a realidade, é de suma importância que todos reconheçamos nossas limitações, para que todo o trabalho feito até aqui não seja levado ao descrédito. (BRASIL, 2004, pg. 50)

A participação da população através da Equipe Técnica Local, (ou similar) durante o processo de elaboração do projeto de lei, também é referendada pelo CD-Rom Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo,

> Após a definição dos temas prioritários, das macrozonas e dos instrumentos que deverão cumprir seus objetivos, chega a hora da consolidação final do Projeto de Lei do Plano. Essa é uma tarefa técnica, que deverá ser comandada pela equipe responsável pelo

> Plano, pois a sociedade não é obrigada a conhecer a técnica da redação do Plano.
>
> Isso não significa que a população fica ausente desta etapa do Plano. Durante o processo participativo, pode ser eleito um colegiado de representantes dos diversos segmentos da sociedade e do poder público, que podem acompanhar e opinar na elaboração do Projeto de Lei. Essa é uma forma de trazer para a redação do Plano as diversas posições, que devem ser acomodadas no Plano. (BRASIL, 2005)

Associado ao processo de elaboração do referido projeto de lei, foi realizada, no município, durante o mês de setembro de 2006, a audiência pública para escolha dos delegados que iriam participar da Conferência Municipal do Plano. Assim como ocorrido no processo de definição dos representantes que iriam compor a Equipe Técnica Local, não foi determinada pela equipe de coordenação geral do Plano Diretor a definição da composição dos delegados. Os membros da Equipe Técnica Local foram considerados delegados natos, sendo definidas mais dezessete outras pessoas junto à população em geral (poder público e sociedade civil).

Diferentemente do ocorrido na definição dos membros da ETL, muitos dos delegados escolhidos advieram de segmentos que tinham pouca representação na equipe técnica local, a exemplo do número de delegados eleitos pelo poder público, que passaria a ser representado por um número maior de secretarias, assim como de representantes de órgãos ligados ao Governo do Estado como da Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos (CPRH) e do Batalhão da Política Militar na região, localizado no município.

Gráfico 03 – Delegados eleitos para a Conferência do Plano Diretor de Nazaré da Mata
Fonte: elaborado pelo Autor baseado em NAZARÉ DA MATA, 2006

De acordo com o Plano Diretor de Nazaré da Mata (2006), foi realizada, no início do mês de outubro de 2006, a Conferência do Plano Diretor para aprovação do Projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara de Vereadores. A Conferência consistiu em um momento deliberativo em que os participantes, após discussões, em separado, puderam solicitar alterações ao projeto de lei, alterações estas discutidas junto a todos os participantes, os quais deliberavam, positiva ou negativamente, sobre as alterações advindas das discussões em grupo. As Conferências se constituíram em momentos deliberativos em decorrência da não modificação por parte dos poderes executivos e legislativos municipais. Após as modificações realizadas pela conferência, o projeto de lei do Plano Diretor de Nazaré da Mata foi enviado à Câmara de Vereadores, sendo aprovado o seu texto na íntegra, sem ocorrer modificações em cima do texto advindo da conferência.

Assim como ocorrido em Nazaré da Mata, foi realizada, em Timbaúba, a audiência pública para escolha dos delegados para a Conferência do Plano Diretor, na segunda metade do mês de setembro. De acordo com a análise da listagem dos representantes para a conferência do Plano Diretor, foram eleitos 17 delegados, que, ao lado dos 19 membros da Equipe Técnica Local, estariam responsáveis pelas deliberações em torno das modificações do Projeto de Lei. A representação dos delegados eleitos na audiência pública advieram de segmentos com baixa representatividade dentro da Equipe Técnica Local, a exemplo das Associações de Moradores que passariam a representar um número maior de comunidades (ao todo 6 comunidades), além da representação de trabalhadores ligados a movimentos agrários favoráveis à Reforma Agrária com um representante do Movimento Terra, Trabalho e Liberdade (MTTL).

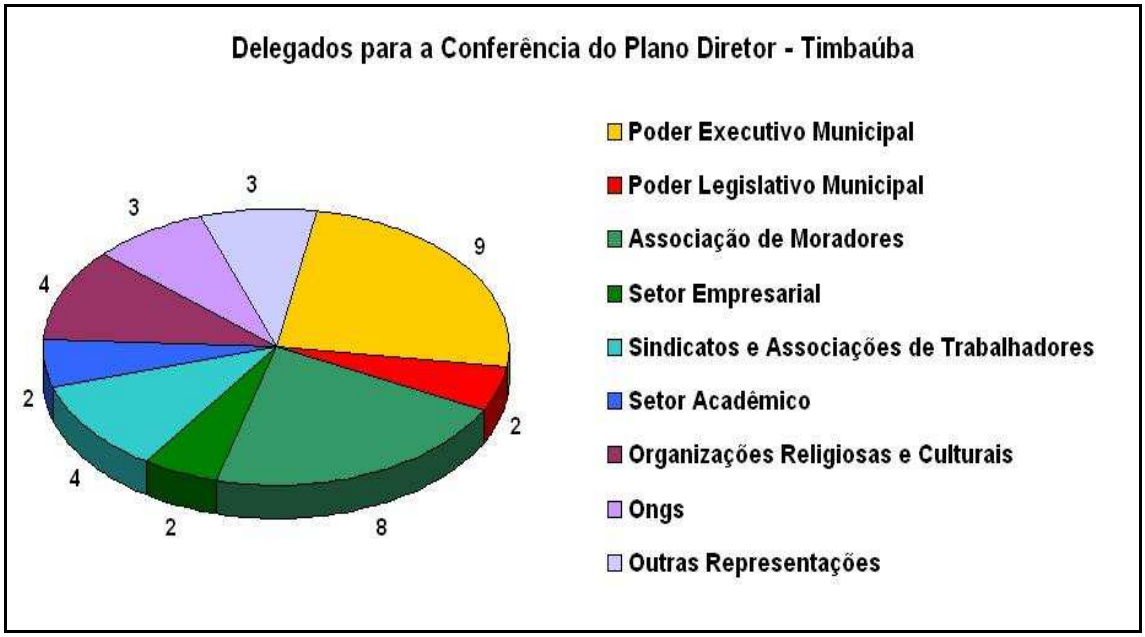


Gráfico 04 – Delegados eleitos para a Conferência do Plano Diretor de Timbaúba
Fonte: elaborado pelo Autor baseado em TIMBAÚBA, 2006

Devido ao formato “fechado” apresentado pelo Projeto de Lei, poucas modificações foram realizadas durante as conferências. As modificações sugeridas se pautaram basicamente em alterações de texto, não havendo casos de alteração na estrutura do projeto de lei. O formato considerado “fechado” decorre do processo de elaboração do Projeto de Lei ter sido executado exclusivamente pelos especialistas em Direito Urbanístico, assessorados apenas pelos demais técnicos especialistas, não se verificando a presença dos membros das Equipes Técnicas Locais durante esta fase como descrito anteriormente, resultando, assim, em um projeto de Lei com características intrinsecamente técnicas, desde a sua estrutura, perpassando pelo seu conteúdo e a sua linguagem, dificultando, assim, o entendimento de muitos dos delegados presentes nas Conferências do Plano Diretor.

Esta característica, verificada durante a elaboração do Projeto de Lei e do processo empreendido durante a realização das Conferências Municipais, resultou apenas na validação por parte dos delegados municipais (sejam eles ligados ao setor público ou a sociedade civil organizada), não sendo constatadas modificações estruturantes nos referidos projetos analisados pela população.

Outro fator levantado condiz à dirimização dos conflitos também durante esta fase, fato este já verificado através das técnicas participativas utilizadas durante as etapas de Leitura da Realidade e de Construção das Propostas. Nesta etapa, os delegados foram divididos em grupos, que analisaram partes do projeto de lei, fazendo observações nos pontos discordantes, levados posteriormente para a plenária onde todos os delegados puderam aprovar ou anular as modificações apresentadas.

Constatou-se ser de fundamental importância, para o andamento do Projeto de Lei, na Câmara de Vereadores, tanto do município de Timbaúba, quando do município de Nazaré da Mata, a presença constante de um dos vereadores durante todo o processo de elaboração, compondo-se assim a Equipe Técnica Local. No município de Timbaúba, todos os processos desenvolvidos foram acompanhados por um dos vereadores, ex-prefeito do município, o qual auxiliou a ETP e a ETL durante os trabalhos junto às oficinas de Leitura da Realidade e na Formulação e Pactuação das Propostas.

A participação do vereador foi lembrada pelo coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, durante entrevista: “teve a participação de um dos vereadores que realmente já conhecia bastante a cidade, tinha participado inclusive da lei de criação dos bairros da cidade que isso também ajudou muito.”

No caso de Nazaré da Mata, como explicitado anteriormente, havia dois vereadores compondo a Equipe Técnica Local. Como citado pelo coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata, a respeito do processo de aprovação na Câmara de Vereadores e da participação dos vereadores que compunham a ETL, nessa etapa,

> Quando chegou à aprovação, eles não bateram muito, nem oposição nem situação embargou o processo [...] na medida em que as etapas iam passando, eu sempre ia na câmara e fazia uma colocação de como estava o andamento, aí eles ajudavam, eles mostravam, perguntavam, aí não teve tanta dificuldade na aprovação, teve assim uma situação de conflito, uma questão que foi muito ordeira. A aprovação se deu obedecendo ao regime da casa, teve três análises primeiro, e daí, na terceira, a gente entregou no começo de outubro e eles aprovaram no dia 08 de novembro de 2006, daí seguiu todos os passos, mas não houve nenhuma alteração, foi aprovado na íntegra. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Nazaré da Mata, realizada em 19 de março de 2009)

Por fim, os projetos de lei aprovados nas Conferências dos Planos Diretores dos dois municípios foram encaminhados ao poder executivo municipal,, que repassou, sem alterações, para as respectivas Câmaras de Vereadores. Em decorrência da participação de vereadores durante o todo o processo, compondo as Equipes Técnicas Locais dos municípios de Nazaré da Mata e Timbaúba, as Leis dos Planos Diretores desses dois municípios foram aprovadas sem nenhuma alteração em relação aos projetos advindos das respectivas conferências municipais. Em parte, pode-se concluir que os demais vereadores acataram os projetos encaminhados sem presenciar discussões mais aprofundadas sobre as temáticas abordadas dentro dos planos, não se conseguindo observar se esta passividade dos vereadores decorre da concordância em relação aos projetos de lei encaminhados, ou em relação ao desinteresse dos mesmos em torno da respectiva lei. Para o guia do Plano Diretor,

> Quanto mais o Legislativo tenha se envolvido no processo, maior a probabilidade de que o Projeto seja aprovado e convertido em Lei, sem alterações que o descaracterizem ou o afastem do interesse da maioria dos cidadãos ativos no processo participativo. (BRASIL, 2004, pg.51)

Em relação ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Resolução nº25 do Conselho das Cidades, pode-se concluir, dentre o exposto, que o processo de aprovação dos Planos Diretores, dentro dos procedimentos metodológicos adotados, cumpriu com as normas estabelecidas no Art.10 da referida resolução. Mas, mesmo diante do cumprimento das normas estabelecidas, verificou-se a presença de entraves o que dificultou a compreensão por parte dos participantes, como descrito anteriormente, principalmente em torno do caráter técnico apresentado pelo projeto de lei debatido nas Conferências dos Planos Diretores nos distintos municípios. Mesmo expondo recomendações sobre os procedimentos a serem adotados durante os

processos de aprovação dos planos diretores por parte da população, anteriores aos encaminhamentos dados pela Câmara de Vereadores, a referida resolução do Conselho das Cidades deixa em aberto como deve ser a participação da população neste processo. As recomendações não descrevem, mais explicitamente, como devem se desenvolver as próprias conferências quanto ao caráter deliberativo ou consultivo, ou mesmo em relação às características intrínsecas ao projeto de lei, a exemplo da linguagem acessível e de fácil compreensão dos membros mais leigos que compunham as referidas equipes técnicas, descritos em outras publicações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004; 2005).

Do ponto de vista do grau de participação da Equipe Técnica Local, durante o processo de elaboração do Projeto de Lei dos Planos Diretores, caracteriza-se, diante do exposto, como tendo ocorrido ausência de participação da ETL durante esta etapa. Para o momento seguinte de discussão e aprovação do projeto de lei na Conferência do Plano Diretor, os membros da ETL e os demais delegados eleitos foram possibilitados de sugerir alterações, que posteriormente foram levantadas na Plenária Geral para votação, podendo ter sido modificadas ou permanecido inalteradas. Resguardadas determinadas proporções e entendimentos dados ao conceito do termo, caracteriza-se a etapa em estudo como sendo de cooptação,

> [...] um esquema participativo pode ser entendido como intrinsecamente talhado para a cooptação de uma coletividade se ele for pouco transparente, mesmo sendo parcialmente deliberativo, situando-se, com isso, a meio caminho entre um processo meramente consultivo e um esquema fortemente deliberativo e muito transparente. (SOUZA, 2006, pg.416)

Parte-se do entendimento de um momento caracterizado como cooptação diante das descrições acima, principalmente pelas características apresentadas pelo projeto de lei, expostas anteriormente como sendo fechadas, com linguagem inacessível para alguns dos delegados que não se encontravam familiarizados com termos técnicos tanto do ponto de vista do formato da lei, quanto dos assuntos abordados pela própria lei (uso de termos relacionados aos instrumentos e parâmetros urbanísticos). Mesmo caracterizando-se, no momento de aprovação do projeto de leio como sendo deliberativas, as características envoltas ao próprio projeto de lei definem o momento como cooptação, pois ocorreu, de fato, apenas uma validação de algo já previamente definido pela Equipe Técnica Principal.

5.2 Análise da Metodologia aplicada aos Planos Diretores dos municípios estudados

5.2.1 Análise da Estruturação da Metodologia Participativa

A presente Metodologia Participativa, desenvolvida pelo Promata para o processo de elaboração dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata, apresenta diversos pontos considerados positivos para um processo de construção participativa de um instrumento de planejamento e gestão urbana, até certo ponto inovador, face à precariedade técnica, financeira e mesmo administrativa visualizadas nos municípios estudados. Mas, mesmo diante de vários pontos positivos, ainda foram detectados, dentro da metodologia participativa, diversos entraves que comprometeram algumas discussões e, por conseguinte, a efetividade do processo participativo dos planos diretores.

A construção de uma Metodologia Participativa tende a perpassar pela visualização da participação popular em todas as etapas de elaboração dos Planos Diretores, no intuito de proporcionar uma efetiva discussão dos temas a serem abordados.

Segundo Bordenave (2002, pg.75), “além da preocupação sobre quem detém o poder de controle final das decisões num processo participativo, é necessário também manter um olho vigilante sobre a escolha dos instrumentos metodológicos da ação participativa, pois uma parcela substancial de poder de controle costuma acompanhar a escolha feita”. Partindo-se do exposto pelo autor acima citado, faz-se necessário o estudo prévio, por parte dos participantes, dos instrumentos escolhidos para a realização das atividades, na tentativa de observar possíveis entraves, objetivando a ocorrência de ajustes dos instrumentos para que não ocorram desvios (manipulações) dentro do processo. Desvios estes, relativos, principalmente, às práticas autoritárias, que podem desvirtuar as deliberações advindas da população.

A Metodologia Participativa estudada consubstancia de vícios que possibilitaram a ocorrência de certos entraves durante o processo, decorrente de uma ausência efetiva da população nas diferentes etapas metodológicas. A existência de etapas de discussões das quais a população não participou ativamente possibilitou a ocorrência de manipulações em torno das deliberações advindas das oficinas de planejamento, ocorridas por parte da coordenação geral.

Os principais obstáculos encontrados condizem com problemas metodológicos no intuito de não propiciarem uma efetiva participação popular nas discussões existentes,

podendo ser encontrados em diversas etapas (procedimentos metodológicos) presentes na elaboração dos Planos.

A análise da Metodologia Participativa parte do processo de desenvolvimento da própria metodologia de elaboração de Planos Diretores desenvolvida pelo Promata. A construção da Metodologia Participativa se desenvolveu na conjugação de diferentes métodos (ver capítulos 03 e 04). Através da Metodologia utilizada pelo Ministério das Cidades, o Promata tentou incorporar procedimentos advindos dos métodos utilizados no processo de elaboração dos Planos de Investimento Municipal – PIM, a exemplo da Metodologia Participativa voltada ao Desenvolvimento Local Sustentável e o uso do Método ZOPP.

Apenas as etapas de elaboração das propostas voltadas aos projetos específicos foram contempladas com o uso das referidas metodologias, não sendo abarcadas, dentro dos processos participativos, as discussões em torno das propostas urbanísticas, dificultando seu entendimento (zoneamento, parâmetros e instrumentos urbanísticos) posterior por parte da população. A participação da população ficou resumida a apenas momentos de apresentações por parte da Equipe Técnica Principal, de caráter informativo a respeito das deliberações advindas dos especialistas.

O centralismo técnico observado, em momentos de elaboração de propostas (nesse caso urbanísticas), constitui, ainda, características bastante tecnocráticas nas quais não se faz *essencial* a participação da população dentro destas discussões por essa ser considerada por diversos técnicos como sendo desnecessária. O saber técnico ainda pode ser considerado por alguns profissionais como sendo “superiores” ao saber “popular”. A primazia no uso de determinadas metodologias por parte da Equipe Técnica do Promata acarretou na não incorporação de outras técnicas que possibilitassem as discussões em torno de temas então não abordados.

Como exposto pelo coordenador Local do Plano Diretor do município de Timbaúba, a metodologia pode ser considerada como *fechada*, haja vista que os participantes locais não puderam interferir na definição das etapas, assim como das técnicas participativas então utilizadas.

> [...] ela já veio pronta, houve até questionamento, mas não foi aceito, não foi aceito, porque já veio para ser trabalhado dentro dessa metodologia, e como acho que, pela questão do tempo que foi muito corrido, a equipe técnica não quis arriscar, em hipótese alguma, a mudança de metodologia e como era, de certa forma, única em todos os planos diretores que estavam sendo construídos pelo Promata, então eles não fugiram, então realmente os participantes não tiveram

> as mínimas condições de sugerir ou mudar a metodologia aplicada, então ela foi fechada. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Souza (2006) aborda diversos questionamentos sobre as técnicas participativas existentes, descrevendo, em certos casos, a ocorrência de problemas quanto à dificuldade de compreensão por parte de leigos ao se utilizarem técnicas complexas de caráter tecnocrático (tendem a excluir até mais do que incluir).

> Existe, atualmente, uma farta literatura sobre "técnicas de mediação", "técnicas de obtenção de consenso", etc., aplicáveis no âmbito de um grupo relativamente pequeno, mostrando que há, na realidade, uma crescente profusão delas em diferentes níveis, que se articulam entre si, indo de artifícios bem específicos [...] até estratégias mais elaboradas [...]. Embora algumas dessas técnicas possam trazer *insights* úteis, um problema reside em que, apesar de várias delas serem facilmente assimiláveis por leigos, inclusive por pessoas de pouca instrução formal, às vezes sendo ainda apresentadas de maneira simpática (como em CHAMBERS), é comum elas serem desenvolvidas para uso por especialistas ou pessoas com elevado nível de instrução formal, e mesmo a sua forma de apresentação parece trair, não raramente, um espírito mais tecnocrático (no estilo "nós, os *experts*, organizamos e conduzimos a participação") que de democratização do conhecimento.

Partindo do texto expresso por Souza, pode-se verificar, em determinados momentos, a exemplo das etapas de Leitura Comunitária e de Formulação e Pactuação das Propostas, nas quais houve uma participação mais efetiva da população (seja esta população os membros da ETL ou em audiências abertas ao público em geral), o uso de técnicas consideradas de difícil assimilação pelos participantes, por utilizarem-se de conceitos bastante complexos, como o uso de Matrizes, o cruzamento de dados e a definição de pesos.

Outro ponto a ser apontado - e dependendo da escala à qual a metodologia será aplicada poderá ter resultados mais satisfatórios - condiz com a questão dos conflitos de interesse, que poderão ser dirimidos, ou até mesmo excluídos do processo. Em municípios de pequeno e médio porte, como os estudados, os conflitos de interesse são observados principalmente entre os técnicos da prefeitura e os representantes da sociedade civil, ou mesmo entre os próprios gestores municipais, por vezes, avessos à participação popular e consequente discussão por parte da população dos problemas existentes nesses municípios, problemas estes que as gestões municipais tendem a esconder da população em geral.

Em análise da metodologia estudada, observa-se, dentro de alguns dos procedimentos metodológicos nos quais se encontra a utilização de técnicas participativas como a elaboração das Matrizes FOFA, de Relevância e de Planejamento, a busca pela construção de consensos entre os participantes ao que se

refere à definição dos fatores de influência sobre o município. A elaboração das Matrizes, mesmo se apresentando eficientes quanto à organização, estruturação e definição dos eixos estratégicos, das ações prioritárias e das propostas estruturantes, tende a minimizar - ou mesmo dirimir - os conflitos de interesse a partir do momento em que os fatores (positivos, negativos, endógenos e exógenos) são definidos conjuntamente entre todos os participantes e os resultados atingidos são frutos de cruzamentos entre fatores e arbitro de pesos, caso em que os participantes não conseguem visualizar quais serão os possíveis resultados com tanta facilidade.

Os conflitos de interesse existentes apresentam-se, mais evidentemente, nos embates em relação à definição dos fatores, ou mesmo nos discursos auferidos pelos participantes durante os processos de discussão, a exemplo de embates entre o poder público e a sociedade civil, ou entre atores sociais favoráveis ao poder executivo municipal (prefeito) e atores sociais oposicionistas. Como citado por Souza, verifica-se, dentro dos métodos participativos adotados, essa dicotomia entre a construção de consensos e a resolução dos conflitos de interesse.

O mapeamento das propostas, através de painéis nos quais são dispostos os pontos positivos e negativos, associados apenas a eixos estratégicos, faz com que, a partir do cruzamento de todos os dados expostos, obtenham-se os resultados para a elaboração das ações prioritárias. Em decorrência do caráter impessoal e diretivo esses conflitos são dirimidos em circunstâncias da própria metodologia utilizada, pois os participantes são direcionados, expondo apenas os fatores que interessam aos condutores do processo.

> Quando se examina a literatura internacional acerca das rotinas e estratégias estatais de participação na esfera pública, uma limitação que salta aos olhos é o fato de que, costumeiramente, se acham emolduradas ideologicamente por uma mera preocupação com “a construção de consensos” (*consensus-building)* e “resolução de conflitos” (*conflict-resolution)* em micro-escala, sem se incomodar muito, e às vezes nem um pouco, com a questão da heteronomia na esfera pública e das assimetrias estruturais na sociedade. (SOUZA, 2006)

Para COOKE (apud SOUZA, 2006, pg.192), o uso de tais técnicas que objetivam a minimização ou dirimização dos conflitos de interesse pode ser interpretado como sendo “efeitos indesejáveis devido a problemas de comunicação e ignorância dos técnicos e agências sobre relações de poder locais”. Souza (2006, pg.192) continua descrevendo,

> É comum que os *experts* desembarquem nas “comunidades” munidos de um arsenal de “técnicas participativas” quase milagrosas, capazes de propiciar o tal *emporwerment* e outras coisas igualmente maravilhosas. Ao mesmo tempo, a complexidade das relações de

> poder e os conflitos locais (*no interior* das "comunidades") é subestimada ou, no limite, deliberadamente deixada de lado, e nada mais.

Observa-se o grande foco despendido ao processo de elaboração dos projetos específicos face às discussões em torno das propostas de zoneamento dos espaços e dos parâmetros e instrumentos urbanísticos, objetivos primordiais dentro dos Planos Diretores.

Enquanto, no primeiro momento, fez-se uso de diferentes técnicas participativas, propiciando amplos ambientes de discussão por parte dos participantes, no momento seguinte, as propostas urbanísticas foram elaboradas com ausência de participação da sociedade nas discussões em torno do zoneamento, dos parâmetros e dos instrumentos urbanísticos, caracterizando-se como sendo produtos extremamente técnicos e imbuídos pelo tecnocratismo e conservadorismo ainda presentes em determinadas órgãos de planejamento marcados por influências de agências internacionais que tendem a direcionar certos posicionamentos destes órgãos, impondo metodologias participativas que, por vezes, não visualizam as realidades locais das regiões onde são implementadas.

> [...] cada região, cada cidade tem seus pormenores, suas especificidades, suas características, que pudessem se adequar mais essas características locais, de forma que pudessem as pessoas até sugerir método de trabalho, que mesmo as pessoas não tendo uma formação acadêmica, mas por conhecimento empírico, elas de repente surgem com conhecimentos e ideias que facilitam muito o andamento, então eu acho que poderia ser de forma mais conjunta, mais participativa mesmo, aproveitando mais as informações dos participantes, e não só despejando as informações e eles trabalharem em cima dessas informações. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Tal fato pode ser presenciado neste trabalho, consubstanciado pelo trecho de entrevista do coordenador local de Timbaúba, a partir do momento em que as opiniões da população local a respeito dos procedimentos metodológicos adotados não eram acatadas, principalmente, diante do curto espaço de tempo despendido ao processo de elaboração dos Planos Diretores (entre os meses de junho e dezembro de 2006) e ao grande número de planos elaborados nesse período (19 planos diretores).

> O processo como eu falei funciona, o que pôde ter atrapalhado foi o tempo, a questão da metodologia ela funciona, ela realmente funciona, agora ela precisa normalmente ter um tempo, porque algumas pessoas, como ela não é de domínio, na maioria das organizações que participam da população, precisa se familiarizar com ela, mas o processo realmente ele funciona. Lógico, acredito que deva haver outras experiências que devam funcionar. Por experiência de ter participado da elaboração de outros programas, usando de metodologia parecida e que funcionou muito bem, eu vejo que essa

> poderia ter funcionado melhor se o tempo, se tivesse um tempo melhor para que as pessoas se apropriassem melhor a metodologia. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

No caso do PIM, foram realizadas capacitações objetivas sobre a metodologia, possibilitando aos participantes o conhecimento prévio da aplicação dessa metodologia participativa, além de serem acompanhadas durante o processo de construção dos Planos de Investimento Municipal, o que não ocorreu durante o processo de elaboração dos PDP. Como descrito pelo coordenador do Município de Timbaúba, muitas das pessoas desconheciam os procedimentos metodológicos, encontrando dificuldades de compreensão de como seriam extraídas as propostas.

> [...] A formação do PIM mesmo foi dividida em pastas [...] então foi trabalhada por parte cada setor, então ficou mais fácil e foi um ano, então deu tempo das pessoas se familiarizarem com a metodologia. (Entrevista do Coordenador do Plano Diretor de Timbaúba, realizada em 19 de março de 2009)

Para uma efetiva apreensão da completude da referida metodologia estudada por parte dos participantes das oficinas, faz-se necessário o uso de um espaço de tempo maior, o que possibilitaria a ampliação das discussões em pontos considerados falhos.

O tempo constituiu um dos principais entraves - por parte da população - para a efetivação desta completude do entendimento e apreensão dos trabalhos desenvolvidos durante o processo, o que possibilitou a ocorrência de alterações substanciais às propostas auferidas pela população e constantes da Lei do Plano Diretor.

Por fim, a urbanista responsável pelas propostas urbanísticas do grupo 01 questiona a possibilidade da metodologia adotada já se encontrar ultrapassada,

> A única coisa que eu questiono sobre a metodologia é se ela já é ultrapassada, em que medida outras ideias surgem na literatura e até práticas internacionais. Eu acho que precisa ser absorvida novamente a questão da nossa realidade, a gente pode estar num período que vai viver pra sempre a *Business School de Harvard.* (Entrevista da Urbanista responsável pelas propostas urbanísticas dos Planos Diretores do Grupo 01, realizada em 18 de março de 2009)

A urbanista continua indagando a necessidade de reciclagem profissional dos técnicos com o objetivo se buscarem novas metodologias e técnicas participativas, tanto dentro do país, quanto na literatura internacional.

> [...] eu questiono muito a necessidade de nós aqui procurarmos nos reciclar em termo de renovação metodológica. Eu acredito que

> existem coisas novas. Eu acredito que a gente já tem outros nomezinhos além de “Matriz Swot” (*Matriz FOFA).* Eu acho que existem mais coisas, que precisa ser renovado, tem que ser reciclado. Não quero dizer que ela é totalmente descartada, não acredito que seja não, [...] acho que a gente precisa buscar casos mais recentes, bem sucedidos dentro e fora do Brasil, estudar, criticar esses casos e ver como pode renovar os nossos métodos aqui dentro. Tem que buscar isso aqui, agora, porque o mundo está passando por transformações constantes [...]. (Entrevista da Urbanista responsável pelas propostas urbanísticas dos Planos Diretores do Grupo 01, realizada em 18 de março de 2009)

A necessidade de buscar, ou mesmo construir, novas metodologias participativas emerge através dos instrumentos urbanísticos existentes e pouco abordados do ponto de vista da busca de técnicas que tentem facilitar a compreensão por parte da sociedade civil de discussões em torno destes temas. A efetivação da participação popular nas discussões de políticas públicas tem se tornado, principalmente com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, mais evidente a partir do momento em que se propagaram nacionalmente novas práticas de gestão compartilhada, indo desde os canais mais voltados a práticas em torno do Planejamento Estratégico como as parcerias público-privadas, até as discussões orçamentárias através dos Orçamentos Participativos.

Há, também, a iminente necessidade de reciclagem técnica por parte dos profissionais das agências de planejamento e desenvolvimento do Governo do Estado, além da realização de pesquisas, por parte dessas agências de novas técnicas participativas mais inclusivas, levando-se em consideração as particularidades de cada segmento social.

Para a aplicação de Metodologias Participativas que envolvam o uso de técnicas com um grau de complexidade mais elevado, consideradas de difícil assimilação por parte de alguns participantes de menor nível de instrução, faz-se necessário o uso de um tempo maior para que haja apreensão dos procedimentos metodológicos a serem utilizados por parte desses participantes. Ainda se observa a realização prévia de capacitações em torno da Metodologia Participativa a ser aplicada, com o uso de exercícios de simulação, para melhor apreensão por parte dos participantes, objetivando a integração de todos dentro das discussões auferidas.

5.2.2 A Participação Popular na elaboração dos Planos Diretores

Apesar de vários processos participativos terem sido incorporados ao longo da última década, observa-se, ainda, uma grande centralização técnica nos processos de planejamento dentro dos órgãos do Governo do Estado de Pernambuco, ao que concerne à elaboração de políticas públicas voltadas ao Planejamento e a Gestão

Urbanas. A disseminação dos princípios envoltos ao ideário de Reforma Urbana, como a participação popular nas discussões e elaborações de planos e projetos, como o caso específico dos Planos Diretores ditos participativos, pode ser verificada ao longo das duas últimas décadas. Mesmo diante da ampliação dos canais participativos, contesta-se a questão participativa incorporada dentro desses processos de planejamento, visualizando-se uma participação mais “induzida” do que “conquistada”. A participação popular ainda se vê diante de resistências advindas dos setores técnicos, em que se presencia a existência de procedimentos arcaicos dentro desses processos, a exemplo de centralismos advindos dos especialistas, que resistem à incorporação da população nos processos de planejamento.

Pode-se constatar, dentro do processo de elaboração, visualizado através da Metodologia Participativa, a ocorrência de diferentes graus de participação da população local (seja esta apenas os membros da Equipe Técnica Local ou participação em reuniões mais amplas com abertura para os demais participantes interessados).

Como descrito no subcapítulo anterior, avalia-se cada procedimento com um grau de participação distinto, perpassando pela ausência de Participação em momentos considerados fundamentais, como a definição dos instrumentos urbanísticos e elaboração do projeto de lei, e pelos procedimentos considerados deliberativos, como a formulação das propostas e projetos específicos.

Ressalta-se, como descrito anteriormente, o caráter estritamente técnico das técnicas participativas incorporadas na etapa de formulação das propostas, que, mesmo podendo ser considerado um procedimento em que a população definiu as propostas, por vezes, a metodologia induziu, direcionando quais deveriam ser as deliberações advindas da população.

Como dito no capítulo 04 e no subcapítulo 5.1 (Análises dos Procedimentos Metodológicos), os momentos de elaboração das propostas urbanísticas abertos à participação popular se resumiram apenas a apresentações finais realizadas pelos técnicos especialistas.

A incorporação da população reside em algumas etapas de discussão e elaboração dos planos, configurando-se uma participação parcial no processo de elaboração dos PDPs.

Procedimentos Metodológicos	Grau de Participação
Apresentação dos Trabalhos	Informativo
Capacitações	Informativo
Leitura Técnica	Consultivo
Leitura Comunitária	Consultivo
Formulação das Propostas e Projetos Específicos	Deliberativo
Definição dos Instrumentos Urbanísticos	Ausência de Participação
Elaboração do Projeto de Lei	Ausência de Participação
Conferência do Plano Diretor	Validação do Texto
Aprovação na Câmara de Vereadores	Ausência de Participação

Quadro 11 – Grau de Participação dos Procedimentos Metodológicos dos Planos Diretores
Fonte: elaborado pelo Autor

Nos municípios estudados, observam-se ainda constantes práticas assistencialistas e clientelistas por parte dos governos municipais, fazendo com que grande parte da população concordasse com as ações destes governos. Os embates existentes se referem à população que se apresenta com maior grau de empoderamento e com a construção de um capital social mais consolidado, que tendem a buscar práticas de gestão voltadas para ações afirmativas, ante as práticas assistencialistas e clientelistas existentes.

Uma inserção efetiva e consciente da população garante sua participação mais ativa, a partir do momento em que esta se torna protagonista do processo de planejamento e desenvolvimento das suas cidades.

> Na gestão democrática da cidade, deve ser assumido politicamente que existem diversos atores sociais com concepções conflitantes de vida e de cidade. O desafio é construir uma cultura política com ética nas cidades, viabilizando que os conflitos de interesse sejam mediados e negociados em esferas públicas e democráticas. Assume-se como princípio básico da política urbana o imperativo de se discutir os rumos das cidades com os vários setores da sociedade. Garante-se, dessa foram, a participação da população nas decisões de interesse público, por meio, dos instrumentos estabelecidos na Lei. (BRASIL, 2005, pg.33)

Diante das análises expostas ao longo desta dissertação, evidencia-se que há a necessidade de se constituírem novos patamares em torno da inserção da população na elaboração de planos e projetos de desenvolvimento. A constituição dos novos patamares estaria primeiramente relacionada à interrelação entre sociedade e o Estado, na qual o segundo não apenas imporia suas ideias, mas tentaria construir novas relações sociais. Relações estas que estariam relacionadas com a visão dos agentes públicos em torno da forma de organização da própria sociedade,

estimulando-a a se organizarem, na possibilidade de elevação do seu capital social e, por conseguinte, dos níveis de discussões aferidas dentro das esferas participativas.

Para Bordenave, “A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo.” (2002, pg.34)

A partir do momento em que os agentes sociais se organizam e aumentam o seu capital social, com elevação do empoderamento das organizações sociais, tendem a pressionar os agentes públicos na definição de políticas públicas mais consistentes. As pressões advindas da sociedade não se restringem apenas ao caráter imediatista de muitas das definições presentes atualmente (a exemplo do Orçamento Participativo), mas à ampliação da participação da população na definição geral do Orçamento como a discussão do Plano Plurianual com a incorporação das definições levantadas pelo Plano Diretor.

Apenas quando houver uma mudança estrutural – alteração na base do estilo de desenvolvimento –, será possível uma melhoria conjunta da oferta de bens e serviços e emprego e renda, por um lado, e conservação dos recursos naturais e melhoria da qualidade de vida, por outro (BUARQUE, 2003, pg.74). Complementando a citação de Buarque, ressalta-se ainda a importância que tem a articulação e envolvimento de todos os segmentos sociais, com participação ativa, nas discussões e decisões junto aos governos locais ou centrais. O processo efetivo de desenvolvimento está pautado na inserção da participação da sociedade em uma construção conjunta, baseando-se na mudança de paradigmas.

Dentro do processo de planejamento, os atores sociais vão construindo uma visão coletiva da realidade local e do seu contexto, convergindo para a definição do futuro desejado e das ações necessárias à sua construção. Mas, ao mesmo tempo, vão aumentando sua percepção da realidade e do mundo em transformação, ampliando, portanto, sua capacidade de entendimento e conhecimento para novos ciclos de decisões. A aprendizagem é uma resultante natural do processo de planejamento, gerando uma “postura estratégica” da sociedade local, capacitando-a para reagir e se adaptar às mudanças (BUARQUE, 2003, pg.88).

Mesmo diante das observações, o que se observa é a forte presença das práticas diretivas, que visualizam os agentes sociais como objetos, e não como sujeitos da ação. Os agentes sociais são envolvidos dentro do processo apenas como forma de

auxiliarem os técnicos com opiniões que, por vezes, não são acatadas por estes, configurando ambientes de manipulação, ou de falsas ideias participativas.

> A tendência tradicional das elites e vanguardas protecionistas e diretivas é tratar as camadas populares como objeto de políticas sociais para as quais é preciso definir e implementar programas sob a tutela das competências técnicas. O objeto é uma instância passiva sob os cuidados de agentes externos que passam a deter o saber e o poder de tomar iniciativa e transformar a realidade para o outro, supostamente incompetente. (MATOS, 2003, pg.50)

Ainda de acordo com a classificação descrita por Matos (2006), pode-se classificar o modelo da Metodologia Participativa em estudo como sendo *sociotécnico* ou *gerencial.* No modelo sociotécnico ou gerencial, o enfoque principal é nos resultados ou produtos desenvolvidos por estes processos participativos, que, para o presente estudo, condiz com a elaboração dos Planos Diretores dos municípios da Zona da Mata de Pernambuco.

> No modelo de participação gerencial, julgava-se que a participação da comunidade no processo de construção dos projetos melhoraria a qualidade da informação e aumentaria o envolvimento das populações como fator de viabilização, inclusive com redução de custos. De fato, nesses modelos, as equipes técnicas mantêm a diretividade e o controle da metodologia, que opera o funcionamento do grupo e determina, senão os conteúdos, mas o tipo de resultados que se espera do diagnóstico e do planejamento, ditos, participativos. (MATOS, 2001)

Complementando a classificação descrita por Souza (2002, 2006), a participação, dentro do processo estudado, é entendida como *meio*, entendida como sendo aquela participação que tem por objetivo atingir determinada meta, que seria a elaboração de planos e projetos de desenvolvimento (no caso os Planos Diretores) ou definições orçamentárias, como o Orçamento Participativo.

Avalia-se a Metodologia Participativa constituída como *meio* a partir do momento em que ela tinha apenas como função elaborar os Planos Diretores, nos quais se verificam a determinação e direcionamento por parte dos técnicos da Equipe Técnica Principal e do Promata em torno dos trabalhos, nos quais se apresentou uma metodologia estritamente fechada, na qual os participantes apenas cumpriam determinados procedimentos, sem a possibilidade de questionamentos em torno do processo e dos métodos então utilizados.

Vista como um meio, a participação direta é justificada, sobretudo, por razões de eficiência econômica e gerencial, concernentes à melhor satisfação das necessidades dos cidadãos e à minimização das chances de desperdício e corrupção. (Souza, 2006, pgs. 187-188)

A efetivação da participação popular, assim como a incorporação de novos conceitos teóricos a envolver os processos de planejamento e gestão das cidades, tais como a Gestão Democrática das Cidades e o Desenvolvimento Local Sustentável, necessita de uma profunda mudança de paradigmas dentro das estruturas governamentais então instituídas, principalmente em se tratado de estruturas administrativas arcaicas, com fortes características conservadoras, nas quais ainda se encontram técnicos cujas características correspondem a práticas centralistas, advindas de períodos autoritários, com forte presença tecnocrata.

Mesmo em governos que pretendem implementar alguns dos princípios mais progressistas de planejamento, faz-se necessária a readequação dos quadros técnicos das agências de planejamento e desenvolvimento através da promoção constante de capacitações em torno das novas práticas. As mudanças nessas estruturas institucionais requerem tempo e os resultados se constituem em médio a longo prazo para se incorporarem às rotinas dos profissionais envolvidos.

Outro fator considerado essencial dentro da mudança de paradigmas condiz com uma mudança de olhar dos agentes públicos em relação aos agentes sociais. A fragilidade da sociedade, acarretada pelas inúmeras deficiências em amplos os setores (social, econômico, cultural, educacional, de infraestrutura etc.), faz com que esses agentes não consigam se mobilizar de forma a constituir um capital social, com engajamento da população diretamente envolvida nestes processos participativos, e não consigam pressionar, mais efetivamente, os agentes públicos no intuito de instituírem políticas públicas que visem ao desenvolvimento, em bases mais sustentáveis, com autonomia e justiça social.

Considerações Finais

Após 20 anos vivendo sob o Regime Militar, a população brasileira assiste a modificações estruturais no contexto do Estado e da sociedade em função das mudanças nos paradigmas que fundamentaram o ideário autoritário do período de repressão. A perda de legitimidade política do Regime, associada à crise econômica e social, favoreceu o surgimento, no final da década de 70, de um ideário reivindicatório, levando a sociedade a se reorganizar politicamente em torno de novos princípios gestão e governança urbana, orientados segundo a descentralização político-administrativa e pela gestão democrática das cidades, através da participação popular, da inversão de prioridades e da instalação de instrumentos de controle social na administração pública.

No campo das questões urbanas, diversos movimentos sociais se organizam em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana, vindo a constituir o Fórum Nacional de Reforma Urbana, tendo como pauta de reivindicação a luta pela garantia do direito à cidade, à propriedade e à moradia como alternativa para a diminuição do déficit habitacional existente no país.

O FNRU fez ressurgir uma discussão - naquele momento, ainda restrita à questão habitacional -, iniciada em 1963, durante o Governo João Goulart, em torno dos problemas urbanos. A luta dos movimentos sociais pela Reforma Urbana e contra as forças hegemônicas presentes no país se afirma após a queda do Governo Militar, quando da presença no texto constitucional de um capítulo específico sobre a política urbana. A afirmação do projeto de Reforma Urbana não se extingue com o capítulo incorporado à Constituição de 1988, mas prossegue no sentido da regulamentação do referido capítulo constitucional.

O processo de redemocratização do País ainda se viu diante de forças conservadoras amparadas pelas elites burguesas e orientadas pelo capital especulativo, numa forte acepção do Estado Capitalista, num regime de dominação-exploração descrito por Marx e Engels em O Capital (GENRO, 2002).

A sociedade brasileira ainda se apresenta fragilizada diante de uma estrutura política, econômica e social na qual os setores hegemônicos controlam as ações governamentais, impedindo o acesso das classes trabalhadoras à modificação desta estrutura arcaica, que, ideologicamente, tenderia a reverter a situação então existente no Brasil, mas que, na realidade, ocasionou o agravamento das relações sociais, decorrentes de fortes crises.

O modelo então existente se apresentava insuficiente para reverter o quadro de desigualdades, ocasionando uma situação contrária, com aumento do desemprego, constantes incisivas governamentais a empréstimos internacionais, forte desvalorização da moeda nacional, baixas reservas internacionais, elevado risco país. O modelo neoliberal se apresentava em crise, observando que o quadro posto não tenderia reverter a situação pré-existente e viria apenas agravar as desigualdades então presentes. A estrutura política nacional ainda se apresentava com fortes características conservadoras e o quadro de desigualdades sociais tendeu a aumentar durante a década de 90 e início do século XX até a chegada ao poder de um presidente com características mais progressistas, que viria tentar diminuir a situação das estruturas política, econômica e social do país.

Mesmo diante das incertivas políticas, econômicas e sociais implementadas pelos governos neoliberais presentes no País, no período de redemocratização, a Constituição de 1988 conseguiu assegurar, em seu bojo, direitos fundamentais a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros, assim como propiciar mudanças na estrutura arcaica e centralizadora do aparelho estatal do governo federal. O primeiro passo condiz com o processo de descentralização política, que viria a dar maior força aos demais entes federativos (estados e municípios). Estado e municípios começam a ter maiores responsabilidades sobre a gerência pública, necessitando de novas formas de gestão dentro das administrações.

O Estado democrático inaugurado no País pós Constituição de1988 possibilitou a criação, por parte de governos municipais e estaduais de cunho progressistas, de novas iniciativas administrativas fundadas nos princípios, até então defendidos pelos movimentos de luta pela Reforma Urbana, como os da gestão democrática, da abolição da estrutura arcaica ancorada em práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonislistas-coronelistas e no surgimento de uma nova estrutura de planejamento, gestão e governança e urbanos voltados para o atendimento prioritário das camadas mais carentes da sociedade, no sentido de inversão de prioridades, da abertura de canais participativos decisórios por parte da população e de mudança no direcionamento dos investimentos públicos. (LEAL, 2003) (SOUZA, 2002).

Ressalte-se, no entanto, que, apesar de algumas práticas administrativas alterarem os padrões tradicionais de planejamento e gestão e governança urbanos, permanecem inalterados os traços tradicionais da política patrimonialista-coronelista hoje ainda presentes em muitos municípios brasileiros, em especial, municípios de pequeno e médio portes como os estudados por esta dissertação.

Mesmo tendo sido aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade permaneceu quase um ano e meio “engavetado” pelo governo FHC, que não se mostrou eficaz em promover mudanças estruturais que viessem a alterar em profundidade o quadro social existente. O que se pode constatar no referido governo foi principalmente sua subordinação aos organismos internacionais de crédito e uma forte vinculação com os segmentos ligados ao mercado imobiliário especulativo, que poderia sofrer com a regulamentação da referida lei, com a redução do seu poder de controle sobre o espaço urbano das cidades brasileiras, diante dos inúmeros instrumentos urbanísticos que restringiam o processo de apropriação do espaço ou oneravam o solo urbano, desfavorecendo a acumulação de terras para a continuação de práticas especulativas.

Apenas em 2003, com a posse do presidente Lula e a criação do Ministério das Cidades, o Estatuto começa a ganhar força, verificando a sua implantação gradativa com a elaboração por parte dos municípios dos seus Planos Diretores Participativos. Planos estes amparados pelo ideário da Reforma Urbana, com a garantia do direito a uma cidade mais justa e sustentável.

A eleição do Presidente Lula veio, também, propiciar uma difusão mais ampla do ideário do “modo petista de governar” em nível do governo federal, através de políticas publicas voltadas aos setores mais pobres do País numa clara inversão de prioridades associada à democratização da gestão com a expansão dos canais institucionalizados nos governos municipais e estaduais, a exemplo das conferências nacionais da cidade, os conselhos, dentre outros canais de democracia direta, até certo ponto reafirmados pelo texto constitucional, mas não implementadas pelos governos anteriores.

A conjuntura política, em nível do governo estadual, durante a administração Jarbas Vasconcelos, não apresenta uma configuração muito distinta do modelo aplicado pelo presidente Fernando Henrique. Ao assumir o governo estadual, em 1999, o governo estadual também vivencia os impactos da crise econômica que veio afetar profundamente a sociedade brasileira, com a desvalorização do real, o aumento dos empréstimos do governo federal ao FMI, dentre outros problemas. O estado continua sendo influenciado pelas políticas conservadoras do governo federal, prejudicando sistematicamente o setor econômico estadual, devido aos altos impostos e taxas de juros cobradas e à falta de investimentos em diversos setores econômicos do Estado.

No intuito de proporcionar melhores condições aos municípios das diferentes Regiões Administrativas, em especial da Zona da Mata, o governo cria diversos programas

estruturadores voltados para potencializar as cadeias produtivas locais, dinamizando assim a economia.

O cenário de estagnação econômica apresentado para a região da Zona da Mata possibilita a criação, por parte do governo do estado, do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata. Mesmo diante de altos aportes financeiros voltados para projetos de infraestrutura, desenvolvidos durante toda a gestão do governo Jarbas na região, não se verificam mudanças significativas no arranjo das cadeias econômicas existentes.

Os municípios da Zona da Mata ainda presenciam, até os dias atuais, a utilização de práticas assistencialistas e clientelistas, comandadas por alguns “coronéis”, que administram determinados municípios por diversas gestões. As práticas clientelistas são envoltas em favores políticos estabelecidos por pessoas influentes que ajudam alguns políticos a se perpetuarem no poder.

Associado ao clientelismo, visualiza-se a constante prática assistencialista, desenvolvida por prefeitos que se beneficiam delas em épocas eleitorais, com ajudas sistêmicas à população mais carente, proporcionando certa vigilância por parte dos governos municipais a essas pessoas atendidas por diversos programas governamentais.

A baixa capacidade de organização da sociedade civil local decorre das constantes práticas desenvolvidas pelos governos municipais que tendem a corromper parcelas significativas da população ou mesmo de alguns segmentos sociais. A falta de investimentos dos governos municipais é devido ao desinteresse destes em tentar organizar estruturas produtivas capazes de modificar as relações sociais existentes.

Fernandes e Bonfim descrevem que “a literatura ‘clássica’ do pensamento social brasileiro nos mostra que a vida política no nível municipal sempre foi dotada de um caráter vertical de relações entre governantes e governados” (2005, pg.131). Os mesmos autores descrevem a respeito da prática coronelista, que pode ser facilmente vista nos dias atuais como “[...] mantenedora de uma estrutura atrasada de exercício do poder político, onde a base comunitária não se expressa de modo legítimo a defender interesses e/ou direitos capazes de ser negociados com os governos, mas apenas com a massa que recebe favores imediatos em troca de voto” (2005, pg.131).

Durante toda a sua gestão, o governo Jarbas tentou desenvolver ações que visassem a uma mudança socioeconômica no modo de estruturação da sociedade. Mas ressalta-se que as políticas implementadas no seu governo não conseguiram

efetivamente reorganizar as estruturas sociais com vistas na construção de um novo capital social, ocasionando a permanência das estruturas arcaicas então instituídas. Os projetos implantados não focavam na construção de um novo capital social e aumento do empoderamento da sociedade, principalmente devido às forças conservadoras que se visualizavam dentro da gestão do governo do estado e que exerciam fortes influências sobre a forma de gerência dos planos e projetos implementados, inviabilizando a estruturação social que viria a propiciar o fim do controle social desses agentes públicos sobre a sociedade e, consequentemente, das relações de dominação.

Agentes externos, a exemplo dos organismos internacionais de crédito como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, agiam sistematicamente no processo de planejamento do Estado brasileiro durante toda a década de 90 e no início do século XXI (período do governo FHC e o início do governo Lula), influenciando na elaboração de políticas públicas baseadas no modelo neoliberal. Tal fato pode também ser presenciado dentro do estado de Pernambuco durante as duas gestões do governo Jarbas-Mendonça (1999-2002 e 2003-2006), como na ampliação das ações do Promata, influenciada diretamente pelo BID (órgão financiador do programa).

Atrelado à influência dos organismos internacionais de crédito estão a presença marcante de consultores em planejamento e agências de desenvolvimento, por vezes, internacionais, como a GTZ, que tendem a implantar Metodologias Participativas que destoam da realidade local.

As características das Metodologias Participativas então implantadas são marcadas pelo tecnicismo, com o uso de métodos e técnicas com alto grau de complexidade, imbuídas de conceitos bastante aprofundados com os relacionados ao Desenvolvimento Local Sustentável, que não conseguem ser apropriados pela realidade municipal onde são implantados. Municípios nos quais se visualizam necessidades subsistênciais iminentes, cujas carências são mais imediatistas.

Outra característica marcante nas Metodologias Participativas, em especial a utilizada no processo de elaboração dos Planos Diretores, condiz com o caráter diretivo apresentado pelas mesmas. A metodologia estudada, por sua vez, não possibilitou o levantamento de questionamentos por parte dos participantes, pois os ambientes e discussões eram bastante reduzidos e restritos a assuntos exclusivos de determinado procedimento determinados previamente pelos agentes do Promata e da Equipe

Técnica Principal, impossibilitando os participantes de suscitarem questões metodológicas.

Por sua vez, a Metodologia Participativa teve a função exclusiva de inserir, em *determinados momentos* (não todos), a participação dos atores locais (poder público municipal e sociedade civil) no processo de elaboração dos Planos Diretores. O processo, em si, ficou completamente a cargo do órgão central, que, para o caso, refere-se ao Promata e a ETP.

Pode-se concluir, em termos gerais, que a Metodologia Participativa cumpriu os seus objetivos tanto em torno da inserção da população durante o processo de elaboração dos Planos Diretores estudados, com a participação da mesma em diferentes etapas, assim quanto aos prazos de elaboração, que, para o momento, dizia respeito à data de 10 de outubro de 2006, cumprindo-se o estabelecido pelos marcos legais (Estatuto da Cidade e resoluções do Conselho das Cidades). Questiona-se apenas a forma como se desenvolveu essa participação, entendida como sendo induzida e direcionada para o atendimento de determinados objetivos específicos e, por conseguinte, do objetivo geral, que seria a elaboração dos Planos Diretores.

Essas relações de dominação se refletem na forma como as agências de planejamento e gestão dos programas do Estado agem sobre a sociedade. As ações desenvolvidas por essas agências (Agência CONDEPE-FIDEM, Promata, dentre outras) não se preocupam em estruturar a sociedade no intuito de construírem um efetivo capital social, que propicie a reorganização das instituições sociais, as quais poderiam possibilitar um maior controle por parte da sociedade das ações do Estado. O objetivo fim dos programas e projetos desenvolvidos se restringe ao estágio de implementação, (quando não restritos apenas a elaboração, como no caso dos Planos Diretores) não sendo focalizados estágios de monitoramente da efetivação dos programas e projetos, assim como dos resultados auferidos. Por vezes, os objetivos maiores, envoltos aos programas e projetos, não são visualizados, a exemplo da efetivação do Desenvolvimento Local Sustentável proposto pelo Promata.

As organizações locais, criadas com o objetivo de tentar fiscalizar os programas e projetos desenvolvidos pelo governo do Estado nos municípios, apresentam-se, ainda, bastante frágeis, pois as capacitações e envolvimentos existentes se concentram apenas em setores restritos da sociedade e realizados apenas no início dos trabalhos, não havendo capacitações continuadas que propiciem esse envolvimento durante todo o processo.

Atrelado a esse fato, encontram-se as gestões municipais de características conservadores, a exemplo dos então prefeitos no período de elaboração dos Planos Diretores, sendo todos ligados a partidos da base governista do governo do estado, que, mesmo se apresentando apoiadores da gestão estadual, não se preocupavam em propiciar ambientes satisfatórios para a realização dos trabalhos.

As ações voltadas para os municípios da Zona da Mata de Pernambuco não fogem à regra, continuando com práticas clientelistas e assistencialistas, mais precisamente junto aos setores detentores do capital, em geral, grandes usineiros (herdeiros da estrutura escravista presente nos antigos engenhos de açúcar dos períodos colonial e imperial brasileiros), e da baixa capacidade organizacional da sociedade civil. A mudança estrutural não sendo focada, ocasionou a permanência dos modelos então vigentes, rebatendo-se na ineficiência dos programas e projetos então desenvolvidos.

A mudança da estrutura administrativa municipal resulta numa reestruturação das forças produtivas, com aumento da organização da sociedade civil em conselhos, sindicatos, associações de moradores, que, por conseguinte, mudaria a estrutura das relações de poder, entre detentores do capital versus os segmentos comunitários, o que tornaria talvez “desinteressante” para essas administrações a partir do momento em que os grupos sociais, agora organizados, passariam a fiscalizar, com mais facilidade, as ações dos governos municipais e, consequentemente, cobrariam novas ações desses no sentido oposto aos praticados então.

Os processos de elaboração das ações do Promata, em torno dos Planos de Investimento Municipal e dos Planos Diretores, encontram-se envoltos nesta estrutura arcaica descrita anteriormente, presenciada nos municípios então atendidos por esses projetos, e tendo como resultado a baixa eficácia de implementação desses planos, que tendem a propiciar um novo rearranjo econômico e espacial, mas que demonstram ser, na realidade, incapazes de modificar as relações de poder existentes e o seu rebatimento na estrutura social.

A construção de uma estrutura administrativa de Planejamento, gestão e governança democrática e a implantação de iniciativas de participação social tendem a reestruturar as relações econômicas, sociais e políticas dos municípios de pequeno e médio portes existentes no país, em especial, os da Zona da Mata pernambucana, levando a mudança dos paradigmas conservadores e fazendo com que a população ganhe mais força através da iniciativa de organização social, mantendo-se vigilante das ações governamentais e não em posição submissa. Essa mudança de paradigmas resultaria

na melhoria da eficiência e eficácia na implementação de projetos estruturantes como os que estavam sendo desenvolvidos pelo governo Jarbas.

Sem que haja uma efetiva modificação da estrutura social com a incorporação de novos paradigmas de planejamento, gestão e governança pública e a incorporação da sociedade civil nos processos decisórios, com aumento do seu capital social e no grau de empoderamento dessa população, somadas a mudanças nas relações sociais entre dominantes e dominados com a efetivação de uma autonomia dos grupos sociais, a sociedade não consegue absorver o ideário dessas gestões e, por conseguinte, os planos por elas implementados não surtirão resultados que visem, de fato, a mudanças sociais significativas. Não é apenas dando os meios materiais que a sociedade tenderá a se organizar, mas, sim, ensinando-a a utilizar corretamente esses meios.

Bibliografia

- ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil.** In CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 1. Ed. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 2003.

- ALEMANHA. Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit. **ZOPP Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos:** Um guia de orientação para o planejamento de projetos novos e em andamento. Eschborn. 1998. Disponível em: www.pmkb.com.br

- BARTH, Jutta; BROSE, Markus. **Participação e Desenvolvimento Local:** Balanço de uma década de cooperação técnica alemã no Rio grande do Sul. 1. ed. Porto Alegre. Editora Sulina, 2002. 200p.

- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política:** A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Elvesier, 2000.

- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 8. ed. 3. reimpressão São Paulo: Ed. Brasiliense, 2002. 85p. Coleção Primeiros Passos, 95.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. **ESTATUTO DA CIDADE:** Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Presidência da República/ Câmara dos Deputados: Secretaria especial de Desenvolvimento Urbano / Caixa econômica Federal/ Instituto PÓLIS, 2005. 273p.

- _____. Conselho das Cidades. **Resolução nº25 de 18 de março de 2005**, DOU Seção 1, Edição nº60 Pág.102 de 30/03/2005.

- _____. **Constituição Federal.** 1988.

- _____. Ministério do Planejamento e Gestão: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

- BRASIL. Ministério das Cidades. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**: Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 1 ed. Brasília: Ministério das Cidades / CONFEA, 2004. 160p.

- _____. Ministério das Cidades. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**. 1 ed. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2005. 92p.

- _____. Poder Legislativo. **Lei 10.257/2001** de **10/07/2001**: Estatuto da Cidade: regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, 2001. Seção 1, nº 133.

- _____. Poder Legislativo. **Lei 11.673/2008** de **08/05/2008**: Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Brasília: Diário Oficial, 2008.

- BROSE, Markus. **Metodologia Participativa:** uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312p.

- BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**: Metodologia de Planejamento. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 180p.

- BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (organizadores). **Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial**. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2007. 292 p.

- COMPAINS, Rose. **Empreendedorismo Urbano:** Entre o discursos e a prática**.** 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2005. 304p.

- CYMBALISTA, Renato (coord.) **Planejamento territorial e Plano Diretor Participativo:** implementando o Estatuto da Cidade. Caixa Econômica Federal/ Ministério das Cidades/ Instituto Pólis, 2005 (CD-rom).

- DE LA MORA, Luiz. Aferição da qualidade da Participação dos novos atores sociais nos mecanismos de gestão democrática das políticas públicas. In: LACERDA, Norma; LEAL, Suely. "**Do Local ao Global, o papel dos novos atores nas políticas públicas**". UFPE, 1998.

- DE LA MORA, Luiz. A institucionalização dos processos de negociação para garantir a sustentabilidade dos projetos de conservação integrada. In: **Gestão do Patrimônio Histórico Cultural. Centro de Conservação Urbana Integrada**, UNESCO-UFPE, Recife, 2002.

- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** 1 ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1999, 85p. Coleção Primeiros Passos, 285.

- FERREIRA, Mauro; orientadora Sarah Feldman. **Planejamento Urbano nos tempos do SERFHAU:** o processo de construção e implementação do Plano de Desenvolvimento Integrado de Franca. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2007.

- FONSECA, Francisco; BEURRENMULLER, Gustavo. **Democracia, Informação e Controle Social:** Reflexões Conceituais e o Papel dos Observatórios Locais. In GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (orgs.). Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil. 1. Ed. São Paulo: Editora UNESP / Cultura Acadêmica / Oficina Cultural, 2007.

- GENRO, Tarso. **Crise Democrática e Democracia Direta.** In GENRO, Tarso. Crise da Democracia: Direito, Democracia direta e Neoliberalismo na Ordem Global. 1. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** 2. Ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2003. 120p. Coleção Questões da Nossa Época.

- GRAZIA, Grazia de. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade.** In CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 1. Ed. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 2003.

- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Mini Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2009.

- LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Fetiche da Participação Popular:** Novas práticas de Planejamento, Gestão e Governança Democrática na Cidade do Recife – Brasil. 1. ed. Recife. Ed. CEPE, 2003.

- LIMA, José Rafael de; orientador Waldemir Tinoco. **Plano de Desenvolvimento Urbano para o Distrito-sede do Município de Timbaúba**. Trabalho Final de Graduação. Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2006.

- LUBAMBO, Cátia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira. **Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios.** 1 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005. 152p.

- MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (orgs). **Governo e Cidadania:** Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. 1 reimpressão. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. 247pg.

- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. 204pg.

- MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de. **Democracia e Redistribuição:** Apontamentos Iniciais. In: Democracia Participativa e

Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. 1. ed. São Paulo: Xamã Editora e Gráfica, 2008.

- MARTINS, Paulo Henrique; MATOS, Aécio Gomes de; FONTES, Breno (orgs.). **Limites da Democracia**. 1ed. Recife: Editora Universitária UFPE, 2008. 269p.

- MATOS, Aécio Gomes de. **Intervenção sociológica**. Revista Estudos de Sociologia, Recife. v. 6, n. 1, p. 55-71, jan./jun. 2000.

- _____. **Capital Social e Autonomia**. Boletim NEAD - Notícias Agrárias, Brasília, 2001

- MATOS, Aécio Gomes de. **Desenvolvimento Humano, Pobreza Rural e Inclusão Social**. Boletim NEAD - Notícias Agrárias, Brasília, 2002.

- _____. **Organização Social de Base:** Reflexões sobre significados e métodos. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário, Editorial Abaré, 2003. 104pg.

- _____. **Desenvolvimento e autonomia loca**l. In: WANDERLEY, Maria Nazareth. Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste brasileiro. São Paulo: Polis; Campinas, SP: Ceres, 2004a.

- _____. **Organizadores sociais:** algumas referências conceituais para análise das organizações sociais. Recife: Revista Estudos de Sociologia, v.10, p.123 – 154. Editora da UFPE, 2004b.

- _____. **Democracia, pobreza e participação**. In FONTES, Breno e MARTINS, Paulo H. Redes, práticas associativas e gestão pública. Recife: Editora Universitária – UFPE, 2006.

- _____. **A democracia e a organização social de base** In: Diálogo em Psicologia Social - Conferências ABRAPSO p. 301-313: Editora Evangraf, Porto Alegre 2007

- MAWHINNEY, Mark. **Desenvolvimento Sustentável:** Uma Introdução ao debate Ecológico. 1ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. 231pg.

- MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública:** Mecanismos de operacionalização. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>. Acesso em: 08 jan. 2008

- NAZARÉ DA MATA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Nazaré da Mata**. Nazaré da Mata, PE, 2006.

- NYGAARD, Paul Dieter. **Planos Diretores de Cidades**: discutindo sua base doutrinária. 1 ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2005. 287p.

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fundo de População das Nações Unidas. **Situação da população mundial 2007:** Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano. Nova Iorque, 2007.

- **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos** (cartilha). 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/ FRENAVRU/ CONFEA, 2006. 36p.

- PERNAMBUCO. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO – Pernambuco**. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM. 1 ed. Recife: CEPE – Companhia Editora de Pernambuco, 2005. 76p.

- PETRUCCI, Jivago. **Gestão democrática da cidade:** Delineamento constitucional e legal; in DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (org.). Direito Urbanístico e Ambiental. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

- PROMATA. **Regulamento Operacional do Promata – ROP.** 2ª versão, Recife: 2004.

- PROMATA. **Regulamento Operacional do Promata – ROP, Anexo I.1**: Manual de Normas e Procedimentos para Elaboração dos Planos de Investimento Municipais - PIM.1ª versão. Recife: 2002.

- PROMATA. **Guia para Elaboração dos Planos Diretores Participativos,** Recife, 2006a.

- PROMATA. **Processo e Metodologia,** Recife, 2006b.

- REIS, Daniel Aarão. **O Partido dos Trabalhadores:** Trajetória, metamorfoses, perspectivas. In FERREIRA, Jorge e REIS, Daniel Aarão (org.). Revolução e Democracia: 1964 .... 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. As Esquerdas no Brasil. v.3

- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 1. ed. Rio de Janeiro: REVAN e OBSERVATÓRIO/IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

- SAES, Décio. **Democracia**. São Paulo: Ed. Ática, 1987. 96p. Série Princípios.

- SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia**: Os caminhos da Democracia Participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 686p.

- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local:** Dilemas da Reforma Municipal no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan / FASE, 2001. 248p.

- SAULE Jr., Nelson. “Estatuto da Cidade – Instrumento de reforma urbana”. In **Gestão Urbana e de Cidades**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/ Lincoln Institute of Land Policy, 2001. (CD rom)

- SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor:** Teoria e Prática.1 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008. 181p.

- SIRINHAÉM, Prefeitura Municipal. Ministério do Turismo / SEPLANDES: FIDEM / PRÓ-CITTÁ. **Plano Diretor de Sirinhaém.** Sirinhaém, PE, 2000.

- SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. **Novos modelos de gestão: lições que vem do poder.** In SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Desafios da Gestão Municipal Democrática**. 2. ed. São Paulo: CORTEZ, 2002.

- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560p.

- ____**. A prisão e a Agora**: Reflexões em torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.

- TIMBAÚBA. Prefeitura Municipal. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA. **Plano Diretor Participativo de Timbaúba**. Timbaúba, PE, 2006.

- TORITAMA. Prefeitura Municipal. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE-FIDEM. **Plano Diretor Participativo de Toritama**. Toritama, PE, 2006.

- VAINER, Carlos. **Pátria, Empresa e Mercadoria:** Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** Desmanchando consensos. 3. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

- VITÓRIA DE SANTO ANTÃO. Prefeitura Municipal. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE-FIDEM. **Plano Diretor Participativo de Vitória de Santo Antão**. Vitória de Santo Antão, PE, 2004.

Internet

- Site da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM. Disponível em: www.condepefidem.pe.gov.br. Acesso: vários acessos em janeiro de 2009.

- Site do Greenpeace. Disponível em www.greenpeace.org.br. Acesso em: 18 de março de 2009.

- Site da GTZ. Disponível em: www.gtz.de. Acesso em: 28 de agosto de 2008.

- Site do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), disponível em: www.ibge.gov.br, acessado entre janeiro e março de 2008.

- Site da Metodologia ZOPP. Disponível em: www.participando.com.br. Acesso em: 28 de agosto de 2008.

- Site do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Zona da Mata de Pernambuco. Disponível em: www.promata.gov.pe.br. Acesso: vários acessos entre abril de 2008 a março de 2009.

- Site do Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em www.pernambuco.gov.br. Acesso: vários acessos entre abril de 2008 a março de 2009.

- Site do Sistema Cidades@ do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em:

www.ibge.com.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=261530. Acesso: vários acessos entre janeiro e março de 2008.

- Site do Sistema de Informações. Disponível em: www.sidra.ibge.gov.br. Acesso: vários acessos entre janeiro e março de 2008.

- Site do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: www.tse.gov.br. Acesso: vários acessos entre abril de 2008 e março de 2009.

Anexos

Anexo I – Processo e Metodologia

Anexo II – Apresentações (capacitações)
Apresentações Nazaré da Mata
Apresentações Timbaúba

Anexo III – Matrizes FOFA, de Relevância e de Planejamento
Matrizes Nazaré da Mata
Matrizes Timbaúba

Anexo IV – Comparativo dos Programas escolhidos pela sociedade e os Programas incorporados aos Planos Diretores

Anexo I – Processo e Metodologia

Processo e Metodologia

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo apoiado pelo PROMATA e com exigência legal para elaborar outubro de 2006 teve como referência operacional o seguinte fluxo:

FASE I – Ações Preparatórias / Complementares (ETP)
FASE II – *LEITURA DA REALIDADE* (Leitura Técnica + Leitura Comunitária)
FASE III – *FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS, TEMAS PRIORITÁRIOS E EIXOS ESTRATÉGICOS*
FASE IV – *PROJETO DE LEI* / Ações Finalísticas e Complementares

A seguir são descritas cada uma dessas Fases de elaboração dos PDP e o conjunto de atividades desenvolvidas em cada uma delas.

FASE I - AÇÕES PREPARATÓRIAS / COMPLEMENTARES (ETP)

Instalação e Operação do Escritório Técnico Central

Constitui-se na locação e equipagem de salas adequadas a implementação das atividades técnicas e operacionais visando à elaboração dos Planos por parte da UGP-PROMATA. O Escritório está localizado na Rua da Aurora, Nº. 555, Santo Amaro.

Seleção, Contratação e Mobilização da Equipe Técnica Principal (ETP).

Constitui-se na contratação por parte da UGP-PROMATA do pessoal técnico especializado para apoiar os municípios na elaboração dos seus respectivos Planos Diretores e é constituída dos seguintes profissionais:

QUANT.	DESCRIÇÃO	H/T
01	Supervisores de Campo / Controle de Qualidade	Integral
01	Técnicos de Apoio I	Integral
02	Técnicos de Apoio II	4 horas cada
01	Urbanistas Plenos / Planejamento Físico-Territorial	Integral
01	Especialistas em Meio Ambiente	Integral
01	Especialistas em Transportes	Integral
01	Especialistas em Direito Urbanístico	Integral
01	Moderadores	Integral

Divulgação da Estratégia de Trabalho junto aos Prefeitos e aos Coordenadores Locais dos PDP

Apresentação por parte da UGP-PROMATA ao Prefeito ou seu representante da Estratégia de Trabalho adotada para apoiar a elaboração dos PDP junto ao município, destacando os compromissos e as responsabilidades da Prefeitura e da UGP-PROMATA. Reunião realizada no dia 02/06/2006, no Auditório Pe. Lebret.

Foi enfatizada a necessidade de instalação da “Casa do Plano Diretor Participativo” que deverá funcionar como sede da ETL e como Sala de Situação do processo de elaboração, bem como a necessidade de definição quanto ao Coordenador local do Plano e a instalação do Comitê Local de elaboração do Plano, formado por representantes dos diversos segmentos sociais do município.

Realização das Visitas de Campo para Reconhecimento e Instrução Preliminar da Equipe Técnica Local (ETL)

a) Reconhecimento por parte dos membros da ETP do território municipal e apresentação e instrução preliminar da ETL sobre a instalação do processo de elaboração no município.

Foram levantados, analisados e discutidos possíveis necessidades de adaptação da estratégia geral de elaboração traçada pela ETP em função das especificidades locais. Contudo, a ETP deverá se pautar em atender, sempre que possível, essas adaptações, mas sem perder ou comprometer o prazo definido, a qualidade e a lógica do Plano definida no Estatuto.

A definição do Calendário foi realizada pelo ETL para todas as Fases dos Trabalhos no Município – Leitura da Realidade (Técnica + Comunitária), oficinas e audiências, tendo sido repassado para o ETP o folheto distribuído no município.

Organização, atualização e sistematização das informações gerais (Linha de Base) – Elaboração da Leitura Técnica Preliminar

Foi montada e apresentada uma Linha de Base para os municípios da Zona da Mata por parte da ETP. Os dados trabalhados fizeram parte da Leitura Técnica.

Produção da Base Cartográfica

Editou-se a base cartográfica de referência trabalhada pelas equipes técnicas principal e local na elaboração da Leitura Técnica e Comunitária (Mapa Base e Mapas Temáticos), a ser apoiada pela equipe do ITEP que fornecerá imagens de satélites e fotografias aéreas dos municípios, conforme convênio de cooperação técnica firmado com a UGP-PROMATA.

FASE II - LEITURA DA REALIDADE (Leitura Técnica + Leitura Comunitária)

O objetivo da leitura da realidade é entender a cidade através do estudo de dados e informações sociais, econômicas, ambientais e culturais disponíveis, articuladas às citações e percepções construídas nos debates realizados entre o Poder Público e os segmentos da sociedade.

A) LEITURA TÉCNICA

A leitura técnica é construída com base em informações e levantamento de dados referentes aos aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais do município.

Teve início pela sistematização dos dados, mapas e informações disponíveis sobre o município, assim como pelo levantamento e identificação dos processos de planejamento existentes (PIM, planos de desenvolvimento local, etc.). A Leitura Técnica foi elaborada pelo Comitê e pela ETL com o apoio da ETP.

Complementação da Leitura Técnica

O trabalho de complementação foi consubstanciado, pelos membros do Comitê Local e da ETL.

A primeira Oficina (OFICINA 1) teve por objetivo o levantamento e o aprofundamento da discussão sobre os principais elementos, características e dinâmica da área urbana e rural do município, ou seja, identificação e entendimento da situação do município, especialmente quanto aos problemas, conflitos e potencialidades.

O levantamento mínimo para o planejamento físico-territorial do município contempla os seguintes temas:

- **Áreas de risco para a ocupação urbana** – são áreas públicas e privadas que apresentam risco de alagamento, desmoronamento, inundação, erosão entre outros.
- **Áreas para preservação cultural** – são áreas que apresentam valor cultural que deve ser verificado nos órgãos responsáveis pela preservação de bens do patrimônio cultural, histórico e artístico municipal, estadual e federal. Valor cultural também é um conceito que pode ser explorado junto à população local, ainda que não catalogado de forma oficial.
- **Estrutura fundiária** – identificar a localização dos grandes e pequenos lotes no município; cadastro imobiliário para cobrança de IPTU; planta genérica de valores; áreas públicas desocupadas (de propriedade do município, do Governo do Estado e da União).
- **Evolução histórica da cidade e território** – esses mapas podem ser realizados a partir de fontes oficiais (cadastro de loteamentos na prefeitura, Cartório de Registro de Imóveis, por exemplo) ou na sociedade (memória de antigos moradores), sobre os mapas atuais.
- **Inserção regional do município** – a partir da cartografia regional, geralmente encontrada em órgãos estaduais de planejamento, pode-se indicar desde localização do município até suas relações de acessibilidade e de produção econômica.
- **Indicadores de mobilidade e circulação** – todas as ruas, vielas, avenidas, estradas, rodovias existentes.
- **Caracterização e distribuição da população e seus movimentos** – população por bairro e densidade; faixa etária e escolaridade; condições de emprego e renda familiar; crescimento ou evasão da população.
- **Uso e ocupação do solo rural e urbano** – áreas de uso predominantemente residencial de baixo, alto e médio padrões, áreas e vias com predomínio de comércio e serviços, áreas industriais, áreas desocupadas, áreas sub-utilizadas, áreas públicas, áreas de cultivo agrícola, etc.
- **Infra-estrutura urbana** – rede de distribuição de água; rede de esgoto e sua inserção no sistema de coletores troncos regionais; luz; telefone; drenagem (galerias coletoras de águas da chuva e pontos de alagamento); fios e cabos.
- **Rede de equipamentos** – educação, saúde, cultura, esporte, lazer, entre outros.
- **Meio físico – geomorfologia e geotecnia** (registra as alturas e as declividades existentes informando onde pode ser ocupado e onde é preciso controlar a ocupação para evitar riscos, assim como classifica o tipo de solo no município e na região); **rede hídrica** - bacia hidrográfica (rios, córregos e ribeirões); **cobertura vegetal** no Município e na região (matas, capoeiras).

B) LEITURA COMUNITÁRIA

A Leitura Comunitária teve como finalidade captar e sistematizar as informações, de forma que a população não esteja apenas informada sobre o Plano, mas estivesse contemplada e se reconhecesse nas propostas.
A Leitura Comunitária na medida em que complementou e aprofundou as discussões, buscou construir um consenso entre os diversos grupos sociais locais sobre **o município que temos.**

O método de planejamento participativo com visualização de resultados utilizado consiste em um conjunto articulado de instrumentos, voltado para assegurar maior participação, objetividade e transparência aos processos coletivos de planejamento.

Em reuniões baseadas exclusivamente em comunicações orais, a participação normalmente fica restrita a um pequeno número de participantes, que devido a características pessoais (maior desinibição, experiência de falar em público, etc.) ou à posição hierárquica, tende a monopolizar o uso da palavra. Outro problema freqüente nesse tipo de reuniões, refere-se à dificuldade de se extrair das diversas intervenções orais (nem todas focadas nos temas em questão) elementos sintéticos, capazes de exprimir com objetividade e clareza os consensos (e mesmo os dissensos) alcançados durante a reunião.

O método de planejamento participativo busca superar essas dificuldades e aumentar a qualidade dos processos de planejamento através do uso articulado de três técnicas: visualização, moderação e dinâmica de grupo.

A visualização consiste na utilização de instrumentos como cartões e painéis para o registro escrito das discussões e a visualização simultânea e continuada dos resultados alcançados em cada etapa da oficina. Ao inverter a relação sequencial normalmente existente entre a palavra oral e escrita, fazendo com que as intervenções orais estejam referenciadas a uma formulação escrita, o método contribui para que as discussões sejam mais objetivas e focadas tematicamente. A produção de um resultado sistematizado durante a oficina (sem prejuízo de detalhamentos posteriores) torna mais transparente o processo de planejamento e reforça o compromisso dos participantes com a implementação das resoluções adotadas.

A moderação envolve um conjunto de técnicas de sensibilização, motivação, organização e desenvolvimento lógico-conceitual, utilizadas pelo moderador / facilitador da oficina, O moderador deve atuar como mediador das opiniões e propostas dos participantes da oficina, não devendo, portanto estar diretamente envolvido com o grupo ou o tema em discussão. Por outro lado é importante que ele, além de um sólido conhecimento do método, tenha capacidade de apreender a essência da temática em discussão de forma a poder organizar e colaborar no desenvolvimento das idéias apresentadas pelos participantes.

As dinâmicas de grupo podem assumir diferentes formas no decorrer da oficina, tais como: problematização (reflexão e discussão entre os participantes a partir de questões e perguntas propostas pelo moderador), a alternância entre trabalho em grupo (para o tratamento de temas específicos) e sessões plenárias (para a abordagem de temas gerais e socialização dos resultados do trabalho em grupo), **o mercado de informações** (técnica que simula um stand de exposições e na qual um grupo tenta "vender" as suas idéias, expostas em painéis, aos demais participantes da oficina) e diversas outras.

As oficinas de Leitura Comunitária foram trabalhadas por Câmaras Temáticas (CT) Cada CT aprofundou a discussão sobre a respectiva dimensão setorial que, ao final, foi consolidado e sistematizado em um único documento pela ETL com o apoio da ETP. Uma vez aprovado pelo Comitê, o documento referente à “Leitura Comunitária” do município como um todo, foi validado e deu-se início à Formulação de Propostas, Temas Prioritários e Eixos Estratégicos.

FASE III - FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS, TEMAS PRIORITÁRIOS E EIXOS ESTRATÉGICOS

Reunião para o estabelecimento das relações de influenciação-dependência

A listagem de potencialidades e problemas (ou Fortalezas e Fraquezas/Conflitos) validada na Oficina de Leitura Comunitária foi trabalhada pelo ETP em conjunto com o Comitê Local e Coordenador Local, de modo que se estabeleceram as relações de influenciação-dependência entre elas para, com base no resultado desse trabalho, foram estabelecidos os eixos estratégicos e os temas prioritários da proposta do PD.

A análise das potencialidades e dos problemas foi um subsídio para a tomada de decisões estratégicas. Foi utilizada a ferramenta denominada "MATRIZ DE RELEVÂNCIA" e "DIAGRAMA DE INFLUENCIAÇÃO-DEPENDÊNCIA", pelas possibilidades e abrangência de análise e síntese que apresenta.

A matriz de relevância é uma ferramenta que propicia a identificação dos problemas (e potencialidades) de maior poder de determinação da problemática (potencialidade) geral da realidade do município. Constitui uma alternativa à árvore de encadeamento lógico, que, em vez de utilizar uma apresentação gráfica para expressar as relações de causa e efeito (tratamento qualitativo), procura apresentar essas relações por meio do cruzamento dos problemas entre si numa matriz, definindo pesos que conferem ordem de grandeza à correlação entre eles[53].

O processo de elaboração da matriz de relevância consiste, inicialmente, em listar todos os problemas (e potencialidades) que se considere existente na realidade do município e organizá-los em uma matriz quadrada, repetindo-os nas linhas e nas colunas. O passo seguinte será definir pesos (numa escala arbitrada pelo grupo) [54] que explicitem a influência que cada problema (potencialidade) exerce sobre todos os outros, com base na percepção e sensibilidade do grupo de trabalho, distribuindo esses valores nas células da matriz que cruza problemas com problemas. Numa leitura horizontal, procura-se identificar se com que força o problema a influencia os outros, repetindo-se a pergunta para todos os problemas e suas interações expressando-se a intensidade da influenciação por pesos numéricos, que constituem a ordem de grandeza imaginada para a relação (ressalta-se a relação entre os problemas, e não a sua gravidade ou intensidade isolada).

Concluída a definição dos pesos em todas as células, que expressão as interações, tem-se uma representação aproximada da estrutura de causa e efeito, refletida no somatório dos pesos individualizados, como mostra a matriz. A soma dos pesos indicados em cada linha vai expressar, na última coluna, o peso total que cada problema tem sobre o conjunto dos outros problemas do município, formando, na última coluna, uma hierarquia de poder de influenciação de cada problema (potencialidade) sobre os outros (conjunto), resultante dos diversos valores obtidos em cada linha. Dessa coluna pode-se obter uma hierarquização dos problemas –

[53] Essa matriz é uma adaptação da análise estrutural utilizada por Michel Godet nos estudos de cenários (Godet, 1984). Ao contrario da análise de Godet, que trabalha com variáveis para a "compreensão teórica do objeto", a matriz de relevância trata diretamente com problemas (ou potencialidades), podendo, mais adiante, ser utilizada para a definição das ações de maior relevância.

[54] Pode-se trabalhar de forma mais simples considerando peso 1 e 0, que indicariam existência ou não de influência de um problema sobre o outro, ou ampliando o grau de influência (escala de 1 a 3), indicando influência baixa, média e alta.

decorrente do diferente poder de influenciação que apresentem – que permite destacar o conjunto dos problemas de maior impacto sobre a problemática geral da realidade analisada.

Como conseqüência da análise concentrada na correlação entre os problemas, a hierarquia da matriz expressa a ordem de importância dos problemas na determinação da insustentabilidade da realidade, e não a sua intensidade ou gravidade. Com essa hierarquização (especialmente da última coluna), é possível fazer um corte seletivo, escolhendo os problemas e potencialidades de maior poder de influenciação, até de fixar em um número razoável, nos quais deveriam ser concentradas as ações e prioridades estratégicas. Por outro lado, o somatório de cada coluna vai apresentar na última linha um conjunto de valores que indica uma hierarquia de grau de dependência de cada problema (potencialidade) em relação aos outros (conjunto).

PROBLEMAS/ PROBLEMAS	PROBLEMA A	PROBLEMA B	PROBLEMA C	PROBLEMA N	PODER DE INFLUÊNCIA
PROBLEMA A					→ SOMA
PROBLEMA B					
PROBLEMA C					
PROBLEMA N					
GRAU DE INFLUÊNCIA	SOMA ↓				

b) DIAGRAMA DE INFLUENCIAÇÃO-DEPENDÊNCIA

O resultado da hierarquização gerada na matriz de relevância foi tratado de uma forma gráfica, para uma melhor visualização e uma classificação mais completa dos problemas (ou potencialidades). O resultado final dessa atividade norteou a construção de toda a proposta do PD.

Definição dos Cenários Desejados

O esforço empreendido de levantamento, análise e sistematização das informações sobre o município constituiu o material para a projeção de seu uso e ocupação atuais, sob o ponto de vista ambiental, social e econômico. A partir desses dados, dos conhecimentos apreendidos e das discussões em grupo pode-se, então, definir um CENÁRIO desejado para cada área identificada no macro zoneamento resultante da Leitura da Realidade, tendo como base as seguintes diretrizes:

- **Garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados e valorizando o pedestre;**
- **Garantir que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal;**
- **Respeitar às especificidades locais e regionais;**

- **Garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo;**
- **Garantir espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;**
- **Garantir a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico;**
- **Garantir a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde.**
- **Garantir terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando à proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais;**
- **Garantir áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar;**

Esta atividade consistiu na elaboração por parte da ETP, com o apoio do Comitê Gestor, de uma das principais ferramentas do Plano Diretor Participativo – o zoneamento de uso e ocupação do solo. Essa Divisão Territorial, sobretudo da área urbana, foi a partir da seguinte identificação:

- Dos Problemas Urbanos a serem enfrentados a médio e longo prazo.

- Do destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade.

Assim, a finalidade do zoneamento é definir as diretrizes, parâmetros e instrumentos necessários para o desenvolvimento urbano da cidade, tendo o mesmo o objetivo de promover a redução das desigualdades sócio-espaciais e promoção da regulação da densidade e da qualificação ambiental.

Esse zoneamento teve como pressupostos:

a) ser compatível com as características físico-espaciais do ambiente urbano, construído e natural, de forma a:

- Integrar as redes hídricas e maciços vegetais; e,
- Reconhecer às características morfológicas e tipológicas do conjunto edificado.

b) reconhecer e considerar as especificidades da distribuição espacial dos usos e atividades urbanas; e,

c) adequar o parcelamento, o uso e a ocupação do solo à disponibilidade de infra-estrutura urbana.

De um modo geral, o conteúdo do zoneamento apresentado contém:

- O estabelecimento de um referencial espacial de uso e ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana.

- A definição inicial das grandes áreas de ocupação as Macro zona Rural e Macro zona Urbana.

- A definição das grandes áreas de interesse, as zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação.

Entre as zonas demarcadas constam:

- as áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social;
- as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;
- os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;
- as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Definição dos Instrumentos

Do mesmo modo que o zoneamento, a definição dos instrumentos será feita pela ETP com o apoio do Comitê Local. Para tanto deverão ser obedecidos os princípios, diretrizes e orientações contidas no Estatuto da Cidade e nas Resoluções do Conselho das Cidades, em particular a de Nº. 34/2005.

A definição dos Instrumentos deve obedecer aos seguintes princípios:

- **Todos os Instrumentos propostos devem estar necessariamente vinculados às propostas definidas quando da realização da atividade 15;**

- **Todas as Propostas devem conter necessariamente instrumentos para sua "materialização";**

- **O Plano não poderá conter Instrumentos contraditórios;**

- **Todos os Instrumentos devem apresentar no que se refere a sua aplicação, a sua delimitação física no território.**

Cabe destacar que o elenco de instrumento a serem propostos deve levar em consideração, necessariamente, a dinâmica sócio-econômica, urbana e ambiental local, sobretudo no que se refere ao porte do município e as suas relações intra-municipais. Assim, nem todos os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade precisam ser, necessariamente, relacionados no PD elaborado.

O Plano Diretor e, em particular, seu Projeto de Lei, deve ser estruturado de forma clara e objetiva para a compreensão de todos os cidadãos e também ser um instrumento de fácil operação pelos técnicos da prefeitura. Em sua maioria, esses técnicos irão necessitar de períodos de adaptação significativos frente às novas rotinas e procedimentos, uma vez que a política urbana e, em particular, o controle e gestão urbanística dessas cidades do interior, em geral, não têm sido exercidos pelas prefeituras municipais durante décadas. Por isso, os parâmetros e os procedimentos previstos no Plano devem ser o mais simplificado possível.

Cabe destacar ainda que a exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá apresentar a justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos.

FASE IV – PROJETO DE LEI / Ações Finalísticas e Complementares

Elaboração do Projeto de Lei

Esta atividade ficará a cargo do especialista em Direito Urbanístico, que será apoiado por todos os demais especialistas setoriais. O Projeto de Lei será elaborado com base na proposta final do Plano Diretor elaborado.

Entre outros, o Projeto de Lei do Plano deve definir, de forma clara e acessível à população em geral, as normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber. Deve definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas.

O Projeto de Lei deverá conter no mínimo:

– as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;

- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;

- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.

O Projeto de Lei deverá ainda ser apresentado e revisado pelo Comitê Local antes de ser validado e aprovado na Conferência da Cidade (Atividade 20).

Conferência da Cidade para Validação do Plano / Projeto de Lei

A validação e aprovação da proposta final e do respectivo Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo antes de ser encaminhada oficialmente ao Legislativo Municipal (Câmara dos Vereadores) será realizada em uma Conferência Municipal, denominada “Conferência Municipal para Aprovação do Plano Diretor”, sendo a mesmo na sua estruturação e operacionalização norteada pelo disposto no Estatuto da Cidade e, em particular, na Resolução Nº. 25/2005 do Conselho das Cidades.

Tanto a Proposta (Relatório Final) como o Projeto de Lei, uma vez validado e aprovados pelo Comitê Local, deverão ser disponibilizados para consulta pela população em geral do município na “Casa do Plano Diretor” com antecedência mínima de 15 dias corridos anteriores a realização da referida Conferência (se possível, devem ser disponibilizadas cópias para as organizações comunitárias locais, organizações públicas, etc.). A Conferência deverá ser convocada mediante Edital específico e deverá ter ampla divulgação.

A Conferência deverá ser coordenada pelo Coordenador Local do Plano Diretor, com o apoio dos técnicos do PROMATA e do Comitê Local, e deverá ser realizada em local de fácil acesso a todos cidadãos e cidadãs que queiram participar da referida Conferência. Cabe ao Coordenador, inclusive, mobilizar e convidar representantes dos diversos segmentos da sociedade civil local.

Anexo II – Apresentações (capacitações)

Apresentações Nazaré da Mata
Apresentações Timbaúba

Apresentação 01- Capacitação e Alinhamento (*Nazaré da Mata)*

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Plano Diretor Participativo
CIDADE PARA TODOS

CAPACITAÇÃO E ALINHAMENTO

O QUE É PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO?

- Lei Municipal que organiza o espaço urbano e rural e orienta as prioridades de investimentos,
- Criado coletivamente entre a sociedade civil e o Poder Público,
- Garante o uso democrático e sustentável dos recursos da cidade,
- Orienta o desenvolvimento e ordenamento territorial do Município.
- Controla a expansão urbana.

SE ORIENTA PELA LEI DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é uma lei que criou regras para ajudar o município a se organizar, de forma a possibilitar que todos tenham uma vida de qualidade através do instrumento: PLANO DIRETOR.

A BASE LEGAL

- **Constituição Federal (1988)**
  Aumento da responsabilidade dos Municípios na implementação de políticas públicas .
- **Estatuto da Cidade**
  (Lei Complementar Nº10.257/2001)
  Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O QUE É O PDP

- Lei Municipal.
- Criado coletivamente entre a sociedade civil e o Poder Público.
- Garante o uso democrático e sustentável dos recursos.
- Orienta as prioridades de investimentos da cidade.

O QUE É O PDP

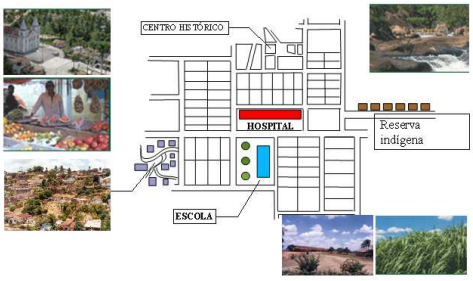
OBJETIVOS GERAIS

- Reduzir as desigualdades sócio-espaciais através da racionalização do uso e da ocupação do solo.
- Fortalecer a participação da sociedade na Gestão Municipal das políticas urbanas.

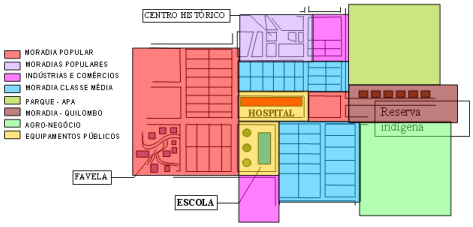
O QUE É O PDP

- O Plano Diretor define a FUNÇÃO SOCIAL da cidade e da propriedade.

O QUE É O PDP



O QUE É O PDP



O QUE É O PDP

POR QUE ESSES MUNICÍPIOS ESTÃO FAZENDO O PLANO DIRETOR

MAIS DE 20 MIL HABITANTES
TURÍSTICOS
NÃO TEM PDP

PENALIDADES

- SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS
- PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA
- PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COMO PODER PÚBLICO
- PAGAMENTO DE MULTA CIVIL

GANHOS

Plano Diretor Participativo

MUNICÍPIO APTO A CAPTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

PLANEJAMENTO FINANCEIRO X EIXOS ESTRATÉGICOS MUNICIPAIS

COERÊNCIA ENTRE ADMINISTRAÇÕES

PACTO ENTRE GOVERNO E OS VÁRIOS SEGMENTOS DA SOCIEDADE

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

UGP-PROMATA

ORIENTAÇÃO

EQUIPE TÉCNICA

TÉCNICOS ESPECIALIZADOS

ACOMPANHAR

PARTICIPAR

MUNICÍPIO

MOBILIZAR

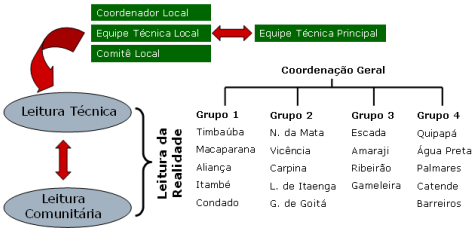
APOIO LOGÍSTICO

INSTITUIR COMITÊ LOCAL E COORDENADOR

PROMOVER AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, OFICINAS E CONFERÊNCIAS

APROVAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA



FASES DE ELABORAÇÃO DO PDP

Até 15jul	**Leitura da realidade**	**Leitura Técnica** **Leitura Comunitária** **Validação da Leitura da Realidade**
Ago-set	**Formulação de propostas**	**Eixos estratégicos** **Proposições** **Instrumentos e ferramentas** **Validação - Conferência**
outubro	**Projeto de Lei**	**Aprovação pela Câmara de Vereadores** **Homologação**

LEITURA TÉCNICA
análise da legislação existente

- ☐ **Lei Orgânica Municipal**
- ☐ **Plano Diretor**
- ☐ **Lei de Uso e Ocupação do Solo ou Zoneamento**
- ☐ **Legislação Patrimônio Histórico Cultural**
- ☐ **Legislação Ambiental**
- ☐ **Legislação da Política Habitacional**
- ☐ **Lei de Parcelamento do Solo**
- ☐ **Leis de definição do Perímetro urbano**
- ☐ **Leis Específicas da política urbana**

LEITURA TÉCNICA
levantamento de dados

- Inserção regional do município
- Evolução histórica da cidade e território
- Áreas de risco e Meio físico
- Estrutura fundiária — Pública (federal,estadual e municipal) e Privada
- Indicadores de mobilidade e circulação
  ruas, vielas, avenidas, estradas, rodovias, rede ferroviária, escadaria
- A população e seus movimentos
- Uso e ocupação do solo rural e urbano
  comércio, habitação, serviços, industria, equipamento público, espaço público, assentamentos.
- Serviços e Infra-estrutura urbana
  Esgotamento sanitário, Abastecimento Dágua, Pavimentação e Drenagem, Coleta e Destinação de Lixo, Energia Elétrica, Iluminação Pública, Telefonia
- Rede de equipamentos — Educação, Saúde, Lazer, Esporte, Cultura

Apresentação 02- Capacitação e Alinhamento (*Nazaré da Mata)*

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Plano Diretor Participativo
CIDADE PARA TODOS

CAPACITAÇÃO E ALINHAMENTO

O QUE É PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO?

- Lei Municipal que organiza o espaço urbano e rural e orienta as prioridades de investimentos,
- Criado coletivamente entre a sociedade civil e o Poder Público,
- Garante o uso democrático e sustentável dos recursos da cidade,
- Orienta o desenvolvimento e ordenamento territorial do Município.
- Controla a expansão urbana.

SE ORIENTA PELA LEI DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é uma lei que criou regras para ajudar o município a se organizar, de forma a possibilitar que todos tenham uma vida de qualidade através do instrumento: PLANO DIRETOR.

REGRAS DO ESTATUTO DA CIDADE

- Proporcionar a FUNÇÃO SOCIAL do município, garantindo o acesso à propriedade, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para todos.
- Organizar o território, conciliando desenvolvimento com qualidade de vida para a população
  ➡ DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.
- Exigir a elaboração do PLANO DIRETOR efetivamente Participativo, para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

O que é função social da propriedade?

FUNÇÃO SOCIAL

ESPAÇOS COLETIVOS DE SUPORTE À VIDA (NÃO COMERCIALIZÁVEIS)
- circulação
- espaços de uso coletivo
- áreas protegidas
- suporte territorial para o sistema de serviços

TERRA URBANIZADA PARA TODAS AS ATIVIDADES ECONÔMICAS E PARA TODOS OS SEGMENTOS SOCIAIS
- moradia e atividades econômicas para população de baixa renda não podem, simplesmente, ser resolvidos pelo mercado.

A DESTINAÇÃO DE CADA PORÇÃO do TERRITÓRIO deve ser feita em MAPAS do município, com áreas e PERÍMETROS bem DEFINIDOS.

Sobre os PERÍMETROS, se aplicam os INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA que operam as estratégias de uso e ocupação do solo.

CONTEÚDO BÁSICO DO PDP

PROJETO DE CIDADE/OBJETIVOS
- Definição dos espaços coletivos de suporte à vida;
- Definição da destinação de cada parte do território;
- Destinação de terra urbanizada para todas as atividades de todos os segmentos sociais.

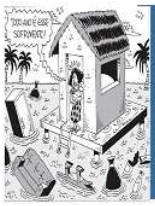
ESTRATÉGIAS
- Definição de investimentos prioritários;
- Gestão social da valorização da terra para a inclusão territorial;
- Regularização Fundiária sustentável para a Inclusão territorial.

INSTRUMENTOS
- De regulação do solo urbano e rural;
- De democratização da gestão territorial.

O que o Plano Diretor pode fazer?

ZEIS

- Destinar áreas para implantar e/ou regularizar Zonas de Interesse Social – ZEIS.



ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - são áreas ocupadas pela população mais pobre, onde a Prefeitura, quando possível, deve fazer obras de infra-estruturas e promover a legalização da posse da terra, ou transferi-la.

O que o Plano Diretor pode fazer?

ÁREAS VERDES OU DE PRESERVAÇÃO

- Definir Áreas Verdes para preservação do meio ambiente.

São áreas de mata, margens dos cursos d`água,várzeas, mangues, serras, dunas etc.

População e especialistas em meio ambiente devem definir no PDP, as áreas de preservação ambiental.

O que o Plano Diretor pode fazer?

Bens de Preservação Cultural o Histórica?

- Definir Edificações e/ou arruados como Bem de Preservação Cultural e/ou Histórica.

Os Bens de Preservação Cultural ou Histórica pode ser uma edificação de valor arquitetônico, ou um exemplar único de uma época, ou ainda um arruado e seu casario e até mesmo um engenho ou outro local onde tenha ocorrido um fato histórico.

ADVERTÊNCIA

Não existe receita para a construção de Planos Diretores Participativos. Cada município deve enfrentar os principais dilemas e conflitos sócio-territoriais que travam o seu desenvolvimento social, econômico e humano.

Esse enfrentamento deve ocorrer em interlocução com os atores sociais envolvidos.

PORQUE FAZER O PDP EM NAZARÉ DA MATA?

- Porque NAZARÉ DA MATA tem mais de 20.000 habitantes.
- Para termos uma NAZARÉ DA MATA melhor para essa e as próximas gerações.

COMO GARANTIR A PARTICIPAÇÃO?

Só a MOBILIZAÇÃO e DIVULGAÇÃO de todas as ETAPAS e ATIVIDADES da elaboração do PLANO garantem a participação de todos.

+

Envolver todos os segmentos sociais do município em todas as etapas do processo de elaboração.

Considerar todo o território do município, urbano e rural, além de sua relação com a região.

Ser elaborado com linguagem simples e clara, possibilitando o seu entendimento durante a discussão até sua redação final.

FASES DE ELABORAÇÃO DO PDP

Jul-Ago	Leitura da realidade	Leitura Técnica Leitura Comunitária Validação da Leitura da Realidade
Ago-set	Formulação de propostas	Eixos estratégicos Proposições Instrumentos e ferramentas Validação - Conferência
outubro	Projeto de Lei	Aprovação pela Câmara de Vereadores Homologação GESTÃO

NOSSO ESTÁGIO

LEITURA TÉCNICA

- COLETA DE DADOS: FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL
- SOCIAIS, ECONÔMICOS, FÍSICOS, USO DO SOLO, LEGAIS, FUNDIÁRIOS, CULTURAIS, AMBIENTAIS
- PLANOS E POLÍTICAS, CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO, INDICADORES SOCIO-ECONÔMICOS, SÉRIES HISTÓRICAS

+

LEITURA COMUNITÁRIA

- MUNICÍPIO NA VISÃO DOS MORADORES
- PARTICIPAÇÃO DE TODOS OS SEGMENTOS
- DEFINIÇÃO DOS TEMAS
- APROFUNDAMENTO DAS ÁREA RELEVANTES
- INDICAÇÃO DE REPRESENTANTES

=

LEITURA DA REALIDADE

1. Leitura da Realidade

- distribuição dos equipamentos públicos
- relação entre terras disponíveis para habitação
- possibilidades de acesso
- localização e caracterização de locais para a preservação ambiental e cultural.
- ocupação das áreas de morro
- necessidade de moradia
- problemas de circulação frente aos possíveis congestionamentos
- área para infra-estrutura
- ambientes frágeis, etc.

2. Formulação de Propostas para a Zona Rural e Urbana

Eixos Estratégicos

- Desenvolvimento Econômico Social
- Desenvolvimento Urbano e Ambiental

Visão de Futuro

Definição dos Instrumentos

3. Projeto de Lei e GESTÃO

O Plano Diretor deve ser apresentado na Câmara Municipal para aprovação.

Ter linguagem simples e clara para entendimento de todos.

O Plano Diretor não se encerra após sua aprovação.

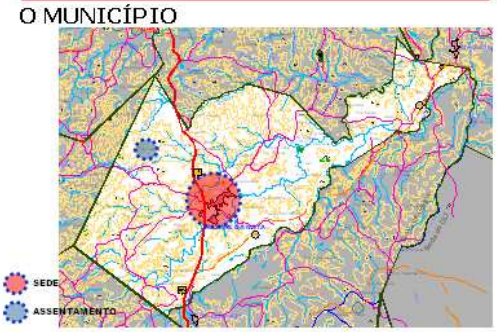
Deve ficar previsto no próprio Plano uma sistemática para sua revisão permanente.

Implantação de estrutura colegiada: Conselho de Desenvolvimento Urbano;

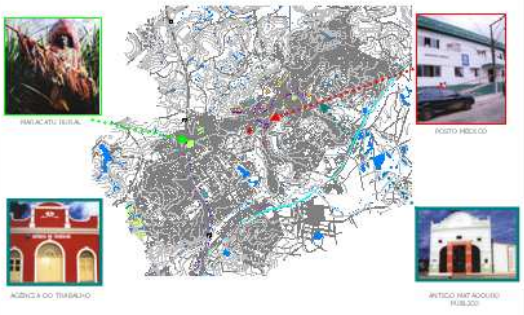
A Lei do Plano Diretor deve ser revista pelo menos a cada 10 anos.

LEITURA TÉCNICA

O MUNICÍPIO



LEITURA TÉCNICA



LEITURA COMUNITÁRIA

VOCÊ JÁ PAROU PARA PENSAR COMO É SUA VIDA NA CIDADE?

LEITURA COMUNITÁRIA

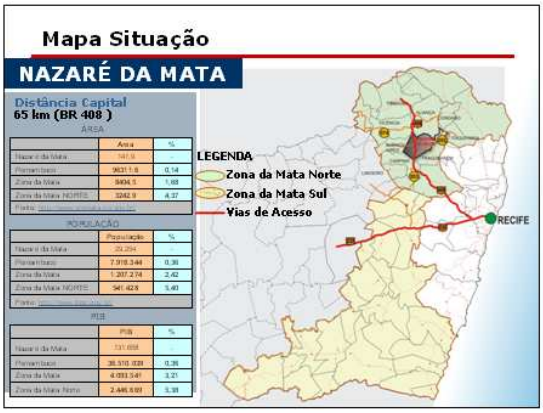
QUAL A CIDADE QUE TEMOS?

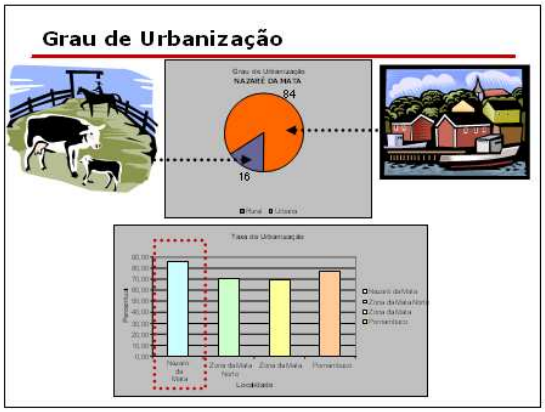
- Quais as facilidades que existem na comunidade ?
- Quais as fraquezas que existem na nossa cidade?
- Qual o Município que temos?

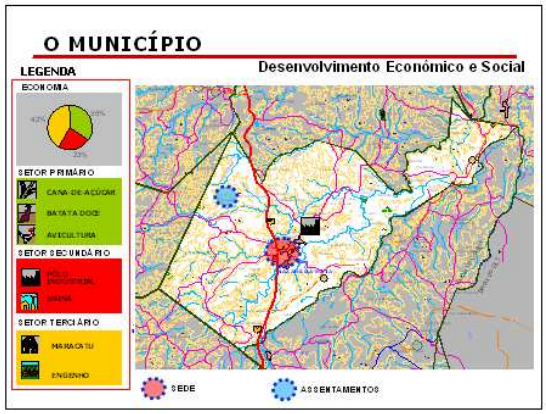
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

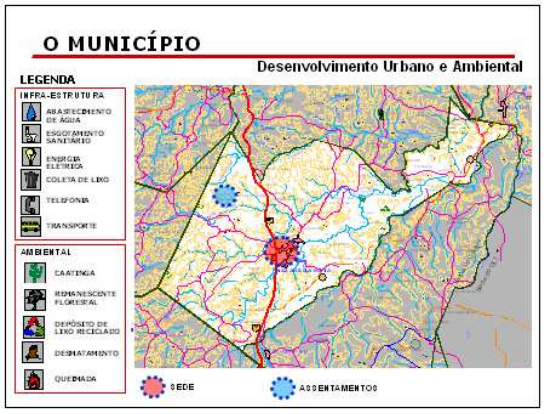
VAMOS BUSCAR NOSSA CIDADE PARA TODOS!

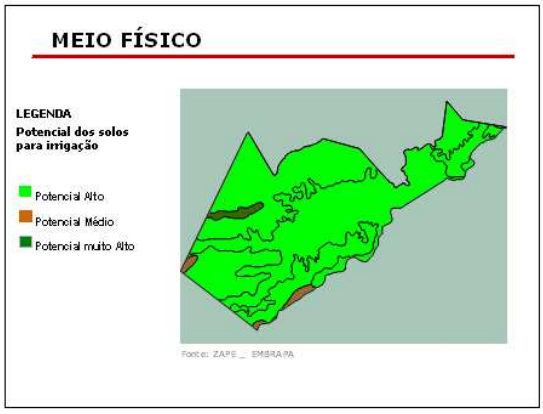
Apresentação 03- Leitura da Realidade (*Nazaré da Mata)*







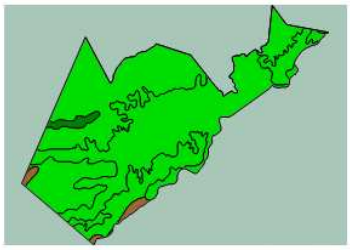




MEIO FÍSICO

LEGENDA
Aptidão Agroecológica

- Terras agricultáveis de potencial regular
- Terras agricultáveis de bom potencial
- Terra agricultáveis de melhor potencial

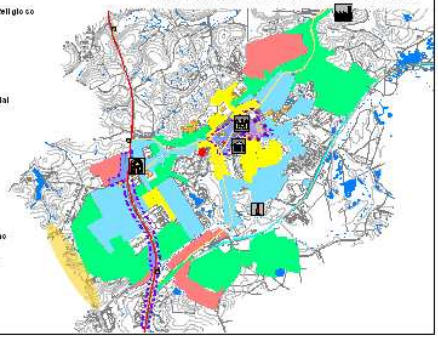


Fonte: ZAPE _ EMBRAPA

SEDE

Desenvolvimento Econômico e Social

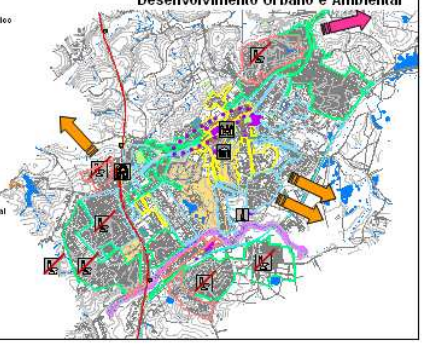
- Equipamento Religioso
- Educação
- Saúde
- Comércio
- Centro Comercial
- Feira
- Habitação A
- Habitação B
- Habitação C
- Habitação D
- Área de invasão
- Pólo Industrial



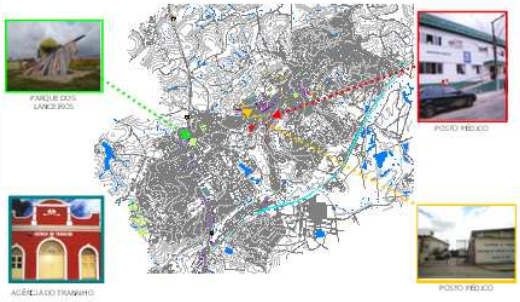
SEDE

Desenvolvimento Urbano e Ambiental

- Espaço Público
- Equipamento Público
- Serviços
- Patrimônio
- Infra-estrutura A
- Infra-estrutura B
- Infra-estrutura C
- Infra-estrutura D
- Área de Risco
- Vazio Urbano
- Tráfego Confuso
- Espanção Urbana
- Espanção Industrial
- Água
- Energia
- Saneamento
- Pavimentação
- Não Há



SEDE - Equipamentos



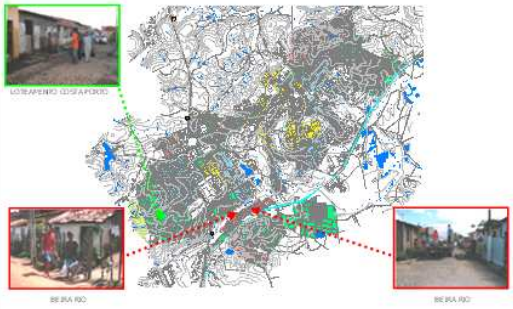
PARQUE DOS LANCEIROS

POSTO MÉDICO

AGÊNCIA DO TRABALHO

POSTO MÉDICO

SEDE – Padrões

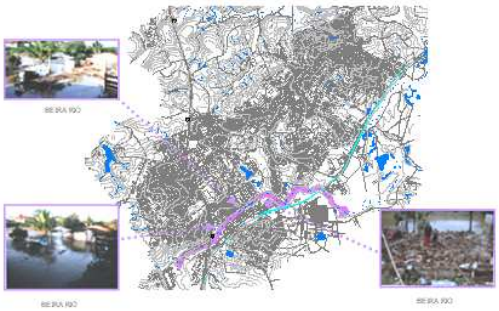


LOTEAMENTO COSTA PORTO

BEIRA RIO

BEIRA RIO

SEDE – Áreas de Risco



BEIRA RIO

BEIRA RIO

BEIRA RIO

LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Econômico Social

Fraquezas

- Analfabetismo e evasão/ repetência escolar;
- Escolas das localidades rurais com condições físicas das e nível de ensino bastante precários;
- Equipamentos e recursos humanos insuficientes na área de saúde;
- Pouca participação da sociedade civil nos programas;
- Pouca informação das associações sobre seus direitos e deveres;
- Dificuldade de acesso ao crédito - burocracia para financiamento aos pequenos agricultores;
- Má distribuição da terra;
- Assistência técnica insuficiente para atender os produtores;
- Fragilidade de alguns conselhos na estruturação e no papel dos conselheiros.

Fortalezas

- Terra e clima favorável para agricultura;
- Avicultura expressiva na economia local;
- Existência de várias indústria
- Agroindustria açucareira como principal atividade econômica do município;
- Programa de agentes comunitários de saúde - PACS; programa saúde da família - PSF e Ações de vigilância epidemiológica e sanitária;
- Turismo cultural/rural nos engenhos revitalizados;
- Existência de associações rurais e urbanas organizadas;
- Artesanato local;

LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Econômico Social

Ameaças

- **Desemprego no Brasil;**
- **Aumento da competitividade no mercado brasileiro;**
- **Impunidade com a violência em todo o país;**
- **Política de crédito com taxas de juros elevadas para o setor produtivo;**
- **Crime organizado e tráfico de drogas;**
- **Lento crescimento da economia brasileira.**

Oportunidades

- **Aumento da organização para a reforma agrária;**
- **Possibilidade de captar recursos federais (FAT, PRONAF);**
- **Aumento da organização e consciência política no Brasil;**
- **Políticas sociais (bolsa escola, alfabetização de jovens e adultos...);**
- **Integração regional;**
- **Apoio do projeto Renascer.**

LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Urbano Ambiental

Fraquezas

- Disposição inadequada de resíduos sólidos nas margens do Rio Tracunhaém;
- População insensível quanto á educação ambiental;
- Queimadas e desmatamentos;
- Esgotamento sanitário precário põe em risco a saúde da população;
- Coleta, destinação e tratamento de lixo inadequadas;
- Ocupações irregulares em áreas de risco;
- Vazios urbanos servem de local para lixo;
- Sistema de abastecimento de água insuficiente;
- Estradas vicinais com pouca acessibilidade;
- Áreas não pavimentadas.

Fortalezas

- Espaços públicos bem conservados e arborizados;
- Boa acessibilidade ao município;
- Solo favorável ao plantio;
- Pavimentação em boa parte do município;
- Atrativos ecológicos como a Serra da Água Branca, a Serra de Santa Terezinha, Cachoeira de Várzea Grande, Cachoeira e corredeira do Morojozinho e a mata do Alcaparra.

LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Urbano Ambiental

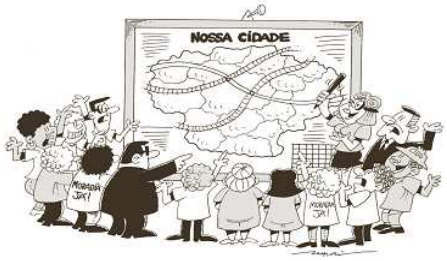
Ameaças

- Poluição do Meio Ambiente (água, ar, queimadas, desmatamento) no Brasil;
- Assoreamento de rios;

Oportunidades

- Valorização da agricultura orgânica;
- Procura por produtos naturais com valores ambientais;
- Turismo no espaço rural/natural e histórico cultural;

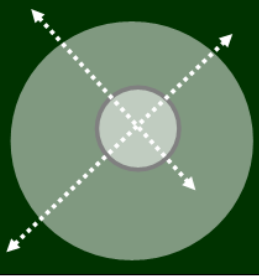
VAMOS BUSCAR NOSSA CIDADE PARA TODOS!



Apresentação 04 - Apresentação da Conferência (*Nazaré da Mata)*

Plano Diretor Participativo

"NAZARÉ DA MATA QUE QUEREMOS"



Plano Diretor Participativo

O Estatuto da Cidade é uma Lei Federal (10.257/01), onde são apresentados vários instrumentos que possibilitam a minimização das desigualdades existentes nas cidades e a construção de um município mais justo.

Estes instrumentos só têm validade quando incorporados ao Plano Diretor.

O Plano Diretor deve garantir o direito à moradia, ao meio ambiente saudável, à infra-estrutura urbana, ao transporte, o acesso aos equipamentos de saúde, de educação, de cultura, aos serviços públicos, ao trabalho a ao lazer, para todos e em todos os lugares.

Plano Diretor Participativo

Desde junho de 2006, os técnicos da Prefeitura iniciaram os trabalhos em conjunto com a população. Ocorreram vários e amplos debates com a sociedade nazarense, quando foram recolhidos dados dos moradores sobre como pensam o lugar em que vivem.

Plano Diretor Participativo

A Leitura da Realidade é a Leitura Comunitária realizada pela população, juntamente com os levantamentos de informações elaborados pela equipe técnica da Prefeitura.

Plano Diretor Participativo

Em função da Leitura da Realidade se define os Eixos Estratégicos para que juntos se possa discutir as Propostas para o Plano Diretor Participativo.

Plano Diretor Participativo

ANÁLISE DO TERRITÓRIO

Eixos definidos para abordagem do Plano Diretor:

1. Desenvolvimento Econômico e Social
2. Infra-estrutura
3. Meio Ambiente
4. Patrimônio Natural e Construído
5. Mobilidade e Acessibilidade
6. Gestão
7. Habitação
8. Dinâmica da Ocupação

Plano Diretor Participativo

1. Desenvolvimento Econômico e Social

- Acelerar a implantação de infra-estrutura para a área destinada ao pólo industrial
- Integrar o artesanato e suas atividades ao turismo;
- Implantação de um centro de Capacitação dos produtores, aproveitando os profissionais locais;
- Valorização e incentivo dos Centros turísticos, festas religiosas e populares;
- Melhoramento do acesso viário para o escoamento da produção;
- Ampliar, recuperar e equipar as escolas da zona urbana e rural com infra-estrutura adequada;
- Construir, recuperar e ampliar áreas de lazer, eventos e esportes;
- Implantar núcleos profissionalizantes nos bairros;
- Melhorar a infra-estrutura dos serviços de saúde da zona urbana e rural;
- Melhorar o serviço de coleta de resíduos sólidos;
- Implantar centro de Atendimento ao idoso e deficiente;
- Dá continuidade aos serviços de saneamento básico das vias públicas do município, incluindo o acesso a Zona rural;

Plano Diretor Participativo

2. Infra-Estrutura

- Ampliar o sistema de esgotamento sanitário das áreas urbanas e rurais;
- Ampliar o sistema de abastecimento de água da área urbana e rural;
- Ampliar o sistema de eletrificação da área urbana e rural;
- Construção e operação do sistema sanitário para resíduos sólidos e lixos hospitalares;

Plano Diretor Participativo

3. Meio Ambiente

Definição das áreas de preservação ambiental;

Criação de leis de preservação ambiental;

Reflorestamento das áreas desmatadas;

Tratamento de esgotos;Despoluição dos rios;

Recuperação das matas ciliares;Incentivo ao não uso de agrotóxicos e do manejo da cana de açúcar;

Criação de programas permanentes de educação ambiental;

Garantir o controle de Zoonoze e espaços destinados a apreensão de animais;

Plano Diretor Participativo

4. Patrimônio Natural e Construído

- Recuperação com adequação dos patrimônios histórico/culturais;
- Proteção e valorização dos patrimônios históricos culturais;

Plano Diretor Participativo

5. Mobilidade e Acessibilidade.

- Garantir às pessoas acessibilidade e mobilidade para atender às suas necessidades básicas, em condições adequadas de conforto, segurança e dispêndio da sua renda;
- Facilitar o funcionamento do sistema social e produtivo;
- Promover a ocupação desejada do solo urbano e rural;
- Contribuir para preservação do meio ambiente, do patrimônio construído e das amenidades naturais da região.

- Hierarquização do sistema – classificação das vias, pontos de estrangulamento, pólos geradores de tráfego, sistema binário

- Priorização do pedestre, ciclista e transporte coletivo – alargamento de calçadas, travessias em nível/rebaixamento de calçadas e texturas de piso diferenciadas

- Sinalização

Programa da Radial – Linha Férrea
Programa de Padronização e Ordenamento das Novas Vias
Requalificação de Vias
Melhoria do Transporte Escolar

Plano Diretor Participativo

6. GESTÃO

Fortalecimento da participação popular

Garantir a infra – estrutura para funcionamento dos conselhos, comissões e comitês.

Plano Diretor Participativo

7. Habitação

- Construção de muros de arrimos;
- Retirada das pessoas que residem nas áreas de risco;
- Construção de casas populares;
- Substituição de casas de taipas por casas de alvenaria;

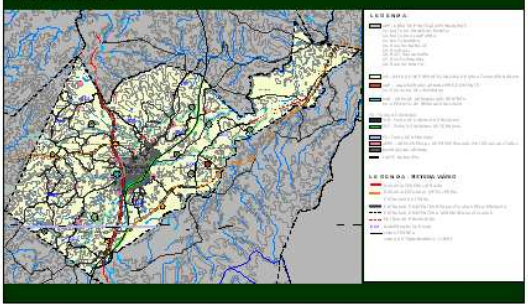
Plano Diretor Participativo

8. Dinâmica da Ocupação Urbana

- Definir áreas para expansão do município ;
- Melhoria da habitação;
- Qualificação e melhoria da infra-estrutura .

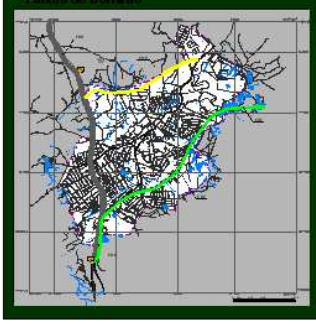
Plano Diretor Participativo

Macro Zona Rural



Plano Diretor Participativo

Faixas de Domínio



Faixa de Domínio da Linha Férrea (FDF) -
Compreende as áreas nas margens das linhas de trem, destinadas à segurança, ampliação e manutenção, localizadas a distância de 15m a partir do eixo, para cada lado da linha férrea.

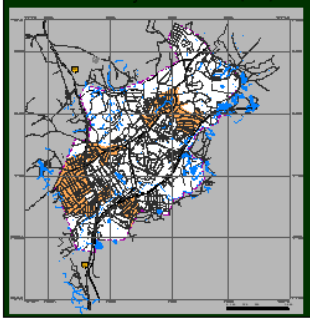
Faixa de Domínio da Rodovias (FDR) -
Compreende as áreas das rodovias a partir do eixo, 40m para cada lado, para as federais e de 30m de cada lado para as estaduais, para garantir ampliação e faixa de segurança.

Faixa de Domínio de Estradas (FDE) -
Compreende as áreas das vicinais a partir do eixo, 10m para cada lado, para garantir ampliação e faixa de segurança.

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona de Urbanização Preferencial (ZUP)



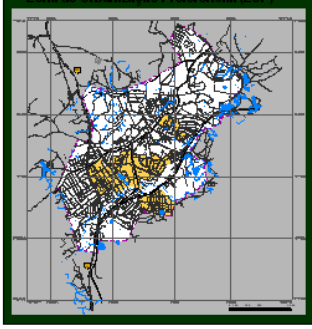
O Setor Preferencial de Consolidação 1 (SPC1)-

O Setor Preferencial de Consolidação 1 é formado por áreas bastante adensadas que deverão ser consolidadas, conforme suas condições geomorfológicas, infra-estruturais e paisagísticas. Abrange os bairros Colab, Costa Porto, Boa Vista, Parque dos Lanceiros e Linha Férrea.

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona de Urbanização Preferencial (ZUP)



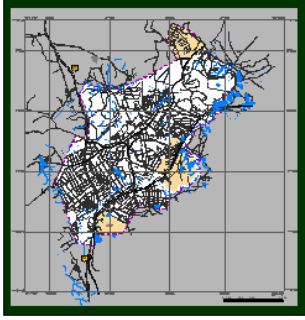
Setor Preferencial de Consolidação (SPC 2)-

O Setor Preferencial de Consolidação 2 é formado por áreas com potencial construtivo que deverão ser ocupadas e consolidadas, conforme suas condições geomorfológicas, infra-estruturais e paisagísticas. O objetivo destas zonas é incentivar ocupação mais adensada, que envolva a zona central pelas porções norte, sul e leste, oferecendo uma transição para as zonas preferenciais de baixa densidade e para o parque linear que se desenvolve ao longo do rio Tracuateua (ZEPA 1 e ZEPA 3). Abrange os bairros do Centro, Vila Madalena e Bom Jesus.

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona de Urbanização Preferencial (ZUP)



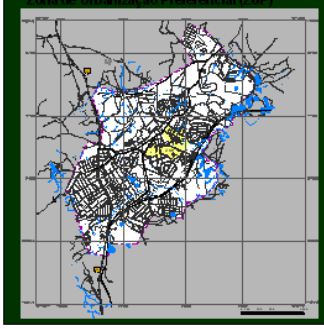
Setor Preferencial de Consolidação 3 - SPC 3

O Setor Preferencial de Consolidação 3 é formado por áreas com potencial construtivo que, conforme suas condições geomorfológicas e paisagísticas deverão ser linhas tratoradas e loteadas, a longo prazo, com lotes não inferiores a 2000m². As quatro ZUPs definidas para Nazaré margeiam os limites definido neste Plano Diretor para a zona urbana, garantindo, com sua ocupação mais dispersa, uma transição para a zona rural. Abrange os bairros Eigenio Babilônia, Centro Social e a BR 408.

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona de Urbanização Preferencial (ZUP)



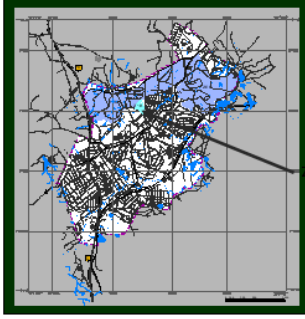
Setor Centro (SC)-

Setor Centro tem como finalidade consolidar a ocupação urbana e utilizar as áreas livres para residências, comércio e serviços compatíveis com os usos e o parcelamento já existentes no local.

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona de Expansão Urbana (ZEU)



Zona de Expansão Urbana (ZEU)-A Zona de expansão Urbana (ZEU) é caracterizada pela capacidade de absorção da futura expansão urbana, dentro do horizonte de validade do Plano Diretor.

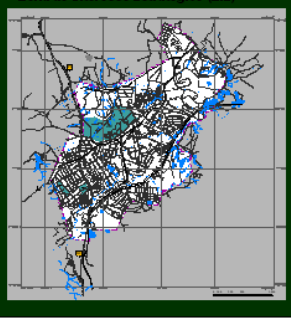
Zona de Urbanização Restrita (ZUR)

Zona de Urbanização Restrita (ZUR)- A Zona de Urbanização Restrita tem por objetivo evitar a ocupação nas vizinhanças de locais de abate de animais, conforme legislação pertinente.

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona de Interesse Estratégico (ZIE)

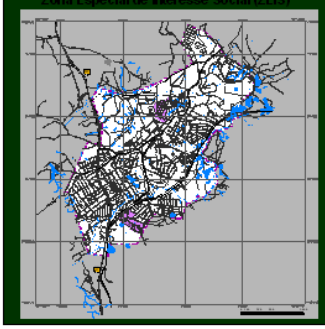


Zona de Interesse Estratégico (ZIE)-As Zonas de Interesse Estratégico (ZIE) são áreas que, pela sua localização, extensão e continuidade territorial assumem importância estratégica para o desenvolvimento urbano do município.

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)



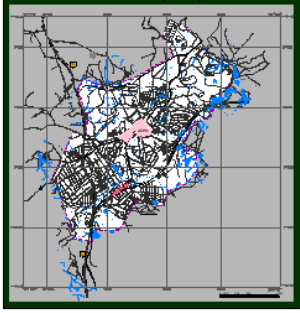
Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à construção de habitações de interesse social, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. As duas áreas que merecem ser tratadas como ZEIS no município de Nazaré da Mata são áreas de morro

Plano Diretor Participativo

PROMATA

Zona Especial de Preservação Histórico-Cultural (ZEPH)



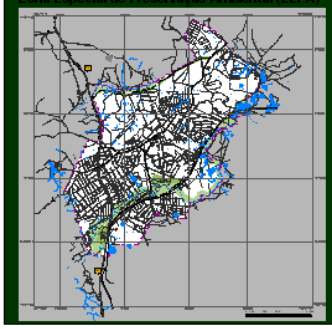
Zona Especial de Preservação Histórico-Cultural (ZEPH)-
As Zonas de Preservação Histórica-Cultural (ZEPH) têm como finalidade proteger áreas e bens que encerram valores culturais reconhecidos, tangíveis e intangíveis.

Setor de Preservação Histórico1 (SPH1)- Moderado

Setor de Preservação Histórico2 (SPH2)- Rigoroso

Plano Diretor Participativo

Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPA)



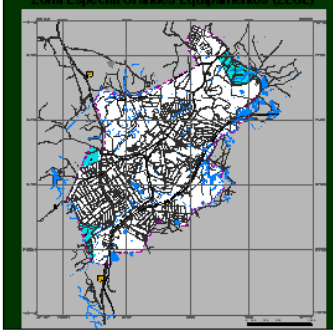
Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPA)
As Zonas de Proteção Ambiental (ZEPA) têm a finalidade de proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais all existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e objetivando a proteção de sistemas ambientais frágeis. Têm por finalidade, também, salvaguardar áreas que oferecem potencial para atividades recreativas da população, podendo ser objeto de reflorestamentos e projetos paisagísticos.

Setor de Preservação Ambiental (SPA 1)- Recreativo

Setor de Preservação Ambiental (SPA 2)- Restrito

Plano Diretor Participativo

Zona Especial Grandes Equipamentos (ZEGE)

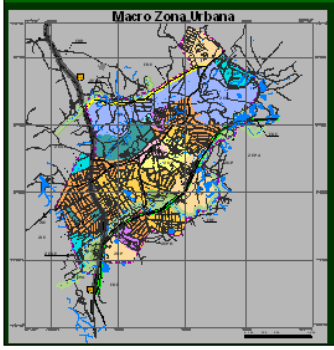


Zona Especial de Grandes Equipamentos (ZEGE)

As Zonas Especiais de Grandes Equipamentos (ZEGE) destinam-se à concentração de instalações comerciais e de serviços de grande porte com raio de ação de âmbito regional, e a instalação de equipamentos industriais mediante estudo prévio de impacto de vizinhança.

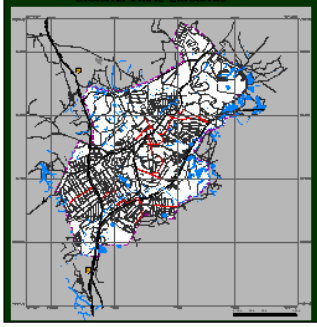
Plano Diretor Participativo

Macro Zona Urbana



Plano Diretor Participativo

Sistema Viário Existente



Linha Férrea

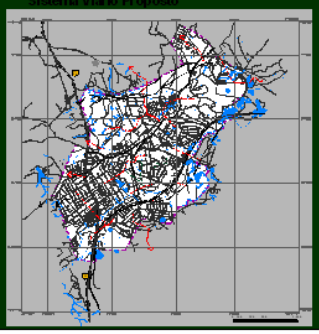
Via Arterial I - BR 101

Via Arterial II

Vias Coletoras

Plano Diretor Participativo

Sistema Viário Proposto



Linha Férrea

Via Arterial I - BR 101

Via Arterial II

Via Arterial II - proposta

Vias Coletoras

Vias Coletoras - proposta

Apresentação 01- Capacitação e Alinhamento (*Timbaúba)*

GOVERNO DE PERNAMBUCO

Desenvolvimento com Inclusão Social

PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

ROTEIRO DA APRESENTAÇÃO

- A BASE LEGAL
- O QUE É O PDP
- PENALIDADES E GANHOS
- O CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PROMATA/MUNICÍPIO
- FASES DE ELABORAÇÃO
- LEITURA TÉCNICA
- CRONOGRAMA LEITURA TÉCNICA

A BASE LEGAL

- **Constituição Federal (1988)**

  Aumento da responsabilidade dos Municípios na implementação de políticas públicas .

- **Estatuto da Cidade**

  (Lei Complementar Nº10.257/2001)

  Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O QUE É O PDP

- Lei Municipal.
- Criado coletivamente entre a sociedade civil e o Poder Público.
- Garante o uso democrático e sustentável dos recursos.
- Orienta as prioridades de investimentos da cidade.

O QUE É O PDP

OBJETIVOS GERAIS

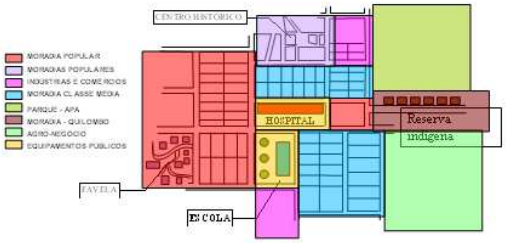
- **Reduzir as desigualdades sócio-espaciais através da racionalização do uso e da ocupação do solo.**
- **Fortalecer a participação da sociedade na Gestão Municipal das políticas urbanas.**

O QUE É O PDP

- O Plano Diretor define a FUNÇÃO SOCIAL da cidade e da propriedade.

O QUE É O PDP

O QUE É O PDP



O QUE É O PDP

POR QUE ESSES MUNICÍPIOS ESTÃO FAZENDO O PLANO DIRETOR

MAIS DE 20 MIL HABITANTES

TURÍSTICOS

NÃO TEM PDP

PENALIDADES

AÇÕES

CIVIL PÚBLICA → PROPRIETÁRIOS CONSTRUTORES E OUTROS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA → PREFEITOS VEREADORES

PENALIDADES

- SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS
- PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA
- PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COMO PODER PÚBLICO
- PAGAMENTO DE MULTA CIVIL

GANHOS

Plano Diretor Participativo

- MUNICÍPIO APTO A CAPTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS
- PLANEJAMENTO FINANCEIRO X EIXOS ESTRATÉGICOS MUNICIPAIS
- COERÊNCIA ENTRE ADMINISTRAÇÕES
- PACTO ENTRE GOVERNO E OS VÁRIOS SEGMENTOS DA SOCIEDADE

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

UGP-PROMATA	MUNICÍPIO
ORIENTAÇÃO	MOBILIZAR
EQUIPE TÉCNICA	APOIO LOGÍSTICO
TÉCNICOS ESPECIALIZADOS	INSTITUIR COMITÊ LOCAL E COORDENADOR
ACOMPANHAR	PROMOVER AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, OFICINAS E CONFERÊNCIAS
PARTICIPAR	APROVAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Coordenador Local
Equipe Técnica Local
Comitê Local
↔ Equipe Técnica Principal

Leitura Técnica
Leitura Comunitária
Leitura da Realidade

Coordenação Geral

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Timbaúba	N. da Mata	Escada	Quipapá
Macaparana	Vicência	Amaraji	Água Preta
Aliança	Carpina	Ribeirão	Palmares
Itambé	L. de Itaenga	Gameleira	Catende
Condado	G. de Goitá		Barreiros

FASES DE ELABORAÇÃO DO PDP

Até 15jul	Leitura da realidade	Leitura Técnica Leitura Comunitária Validação da Leitura da Realidade
Ago-set	Formulação de propostas	Eixos estratégicos Proposições Instrumentos e ferramentas Validação - Conferência
outubro	Projeto de Lei	Aprovação pela Câmara de Vereadores Homologação

LEITURA TÉCNICA

análise da legislação existente

- ☐ Lei Orgânica Municipal
- ☐ Plano Diretor
- ☐ Lei de Uso e Ocupação do Solo ou Zoneamento
- ☐ Legislação Patrimônio Histórico Cultural
- ☐ Legislação Ambiental
- ☐ Legislação da Política Habitacional
- ☐ Lei de Parcelamento do Solo
- ☐ Leis de definição do Perímetro urbano
- ☐ Leis Específicas da política urbana

LEITURA TÉCNICA

levantamento de dados

- Inserção regional do município
- Evolução histórica da cidade e território
- Áreas de risco e Meio físico
- Estrutura fundiária — Pública (federal,estadual e municipal) e Privada
- Indicadores de mobilidade e circulação — ruas, vielas, avenidas, estradas, rodovias, rede ferroviária, escadaria
- A população e seus movimentos
- Uso e ocupação do solo rural e urbano — comércio, habitação, serviços, industria, equipamento público, espaço público, assentamentos.
- Serviços e Infra-estrutura urbana — Esgotamento sanitário, Abastecimento Dágua, Pavimentação e Drenagem, Coleta e Destinação de Lixo, Energia Elétrica, Iluminação Pública, Telefonia
- Rede de equipamentos — Educação, Saúde, Lazer, Esporte, Cultura

VAMOS BUSCAR NOSSA CIDADE PARA TODOS!

Apresentação 02- Capacitação e Alinhamento / Leitura Técnica (*Timbaúba)*

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Plano Diretor Participativo
CIDADE PARA TODOS

CAPACITAÇÃO E ALINHAMENTO

O QUE É PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO?

- Lei Municipal que organiza o espaço urbano e rural e orienta as prioridades de investimentos,
- Criado coletivamente entre a sociedade civil e o Poder Público,
- Garante o uso democrático e sustentável dos recursos da cidade,
- Orienta o desenvolvimento e ordenamento territorial do Município.
- Controla a expansão urbana.

SE ORIENTA PELA LEI DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é uma lei que criou regras para ajudar o município a se organizar, de forma a possibilitar que todos tenham uma vida de qualidade através do instrumento: PLANO DIRETOR.

REGRAS DO ESTATUTO DA CIDADE

- Proporcionar a FUNÇÃO SOCIAL do município, garantindo o acesso à propriedade, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para todos.
- Organizar o território, conciliando desenvolvimento com qualidade de vida para a população
  ➡ DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.
- Exigir a elaboração do PLANO DIRETOR efetivamente Participativo, para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

O que é função social da propriedade?

FUNÇÃO SOCIAL

ESPAÇOS COLETIVOS DE SUPORTE À VIDA (NÃO COMERCIALIZÁVEIS)
- circulação
- espaços de uso coletivo
- áreas protegidas
- suporte territorial para o sistema de serviços

TERRA URBANIZADA PARA TODAS AS ATIVIDADES ECONÔMICAS E PARA TODOS OS SEGMENTOS SOCIAIS
- moradia e atividades econômicas para população de baixa renda não podem, simplesmente, ser resolvidos pelo mercado.

A DESTINAÇÃO DE CADA PORÇÃO do TERRITÓRIO deve ser feita em MAPAS do município, com áreas e PERÍMETROS bem DEFINIDOS.

Sobre os PERÍMETROS, se aplicam os INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA que operam as estratégias de uso e ocupação do solo.

CONTEÚDO BÁSICO DO PDP

PROJETO DE CIDADE/OBJETIVOS
- Definição dos espaços coletivos de suporte à vida;
- Definição da destinação de cada parte do território;
- Destinação de terra urbanizada para todas as atividades de todos os segmentos sociais.

ESTRATÉGIAS
- Definição de investimentos prioritários;
- Gestão social da valorização da terra para a inclusão territorial;
- Regularização Fundiária sustentável para a Inclusão territorial.

INSTRUMENTOS
- De regulação do solo urbano e rural;
- De democratização da gestão territorial.

O que o Plano Diretor pode fazer?

ZEIS

- Destinar áreas para implantar e/ou regularizar Zonas de Interesse Social – ZEIS.

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - são áreas ocupadas pela população mais pobre, onde a Prefeitura, quando possível, deve fazer obras de infra-estruturas e promover a legalização da posse da terra, ou transferi-la.

O que o Plano Diretor pode fazer?

ÁREAS VERDES OU DE PRESERVAÇÃO

- Definir Áreas Verdes para preservação do meio ambiente.

São áreas de mata, margens dos cursos d`água,várzeas, mangues, serras, dunas etc.

População e especialistas em meio ambiente devem definir no PDP, as áreas de preservação ambiental.

O que o Plano Diretor pode fazer?

Bens de Preservação Cultural o Histórica?

- Definir Edificações e/ou arruados como Bem de Preservação Cultural e/ou Histórica.

Os Bens de Preservação Cultural ou Histórica pode ser uma edificação de valor arquitetônico, ou um exemplar único de uma época, ou ainda um arruado e seu casario e até mesmo um engenho ou outro local onde tenha ocorrido um fato histórico.

ADVERTÊNCIA

Não existe receita para a construção de Planos Diretores Participativos. Cada município deve enfrentar os principais dilemas e conflitos sócio-territoriais que travam o seu desenvolvimento social, econômico e humano.

Esse enfrentamento deve ocorrer em interlocução com os atores sociais envolvidos.

PORQUE FAZER O PDP EM TIMBAÚBA?

- Porque TIMBAÚBA tem mais de 20.000 habitantes.
- Para termos uma TIMBAÚBA melhor para essa e as próximas gerações.

COMO GARANTIR A PARTICIPAÇÃO?

Só a MOBILIZAÇÃO e DIVULGAÇÃO de todas as ETAPAS e ATIVIDADES da elaboração do PLANO garantem a participação de todos.

+

Envolver todos os segmentos sociais do município em todas as etapas do processo de elaboração.

Considerar todo o território do município, urbano e rural, além de sua relação com a região.

Ser elaborado com linguagem simples e clara, possibilitando o seu entendimento durante a discussão até sua redação final.

FASES DE ELABORAÇÃO DO PDP

Jul-Ago	Leitura da realidade	Leitura Técnica Leitura Comunitária Validação da Leitura da Realidade
Ago-set	Formulação de propostas	Eixos estratégicos Proposições Instrumentos e ferramentas Validação - Conferência
outubro	Projeto de Lei	Aprovação pela Câmara de Vereadores Homologação GESTÃO

NOSSO ESTÁGIO

LEITURA TÉCNICA

- COLETA DE DADOS: FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL
- SOCIAIS, ECONÔMICOS, FÍSICOS, USO DO SOLO, LEGAIS, FUNDIÁRIOS, CULTURAIS, AMBIENTAIS
- PLANOS E POLÍTICAS, CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO, INDICADORES SOCIO-ECONÔMICOS, SÉRIES HISTÓRICAS

+

LEITURA COMUNITÁRIA

- MUNICÍPIO NA VISÃO DOS MORADORES
- PARTICIPAÇÃO DE TODOS OS SEGMENTOS
- DEFINIÇÃO DOS TEMAS
- APROFUNDAMENTO DAS ÁREA RELEVANTES
- INDICAÇÃO DE REPRESENTANTES

=

LEITURA DA REALIDADE

1. Leitura da Realidade

- distribuição dos equipamentos públicos
- relação entre terras disponíveis para habitação
- possibilidades de acesso
- localização e caracterização de locais para a preservação ambiental e cultural.
- ocupação das áreas de morro
- necessidade de moradia
- problemas de circulação frente aos possíveis congestionamentos
- área para infra-estrutura
- ambientes frágeis, etc.

2. Formulação de Propostas para a Zona Rural e Urbana

Eixos Estratégicos → Desenvolvimento Econômico Social

Eixos Estratégicos → Desenvolvimento Urbano e Ambiental

Visão de Futuro →

→ Definição dos Instrumentos

3. Projeto de Lei e GESTÃO

O Plano Diretor deve ser apresentado na Câmara Municipal para aprovação.

Ter linguagem simples e clara para entendimento de todos.

O Plano Diretor não se encerra após sua aprovação.

Deve ficar previsto no próprio Plano uma sistemática para sua revisão permanente.

Implantação de estrutura colegiada: Conselho de Desenvolvimento Urbano;

A Lei do Plano Diretor deve ser revista pelo menos a cada 10 anos.

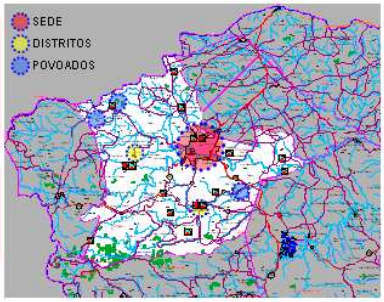
LEITURA TÉCNICA

O MUNICÍPIO

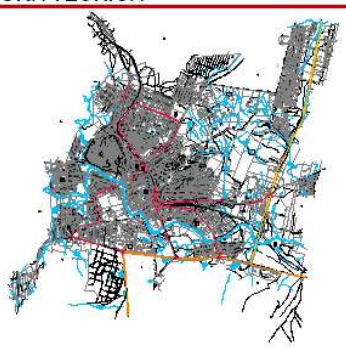
LEGENDA

EDUCAÇÃO
29 escolas – rural
37 escolas –urbana
Sendo: 30- sede
5- distritos
29-povoados, engenhos, sítios ou fazendas.

SAÚDE
1 Hospital Público
1 Hospital particular
75 Agentes Comunitários



LEITURA TÉCNICA — SEDE



LEITURA COMUNITÁRIA

VOCÊ JÁ PAROU PARA PENSAR COMO É SUA VIDA NA CIDADE?

LEITURA COMUNITÁRIA

QUAL A CIDADE QUE TEMOS?

- Quais as facilidades que existem na comunidade ?
- Quais as fraquezas que existem na nossa cidade?
- Qual o Município que temos?

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

VAMOS BUSCAR NOSSA CIDADE PARA TODOS!

Apresentação 03- Leitura da Realidade (*Timbaúba)*

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
TIMBAÚBA

PROMATA

Plano Diretor Participativo
CIDADE PARA TODOS

LEITURA DA REALIDADE

Mapa Situação

TIMBAÚBA

Distância Capital
97 km (BR 408)

AREA

	Area	%
Timbaúba	319	-
Pernambuco	98311.6	0.33
Zona da Mata	9404.5	3.79
Zona da Mata NORTE	3342.9	9.53

POPULAÇÃO

	População	%
Timbaúba	56.906	-
Pernambuco	7.918.344	0.71
Zona da Mata	1.207.274	4.71
Zona da Mata NORTE	541.429	10.51

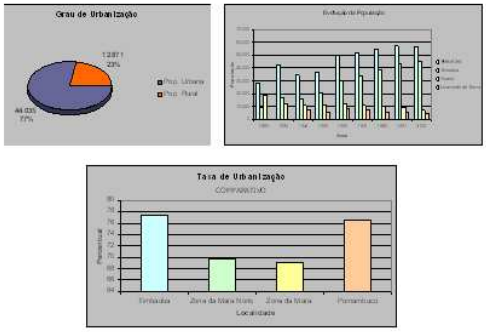
PIB

	PIB	%
Timbaúba	78.429	-
Pernambuco	36.510.039	0.21
Zona da Mata	4.093.641	1.92
Zona da Mata NORTE	2.446.669	3.21

Mapa de Influência

LEGENDA
Zona da Mata Norte
Zona da Mata Sul
Vias de Acesso
Área de Influência Alta - Recife
Área de Influência Média - Olinda
Área de Influência Baixa - Goiana

Grau de Urbanização

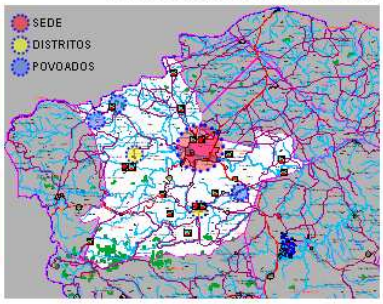


O MUNICÍPIO

Desenvolvimento Econômico e Social

LEGENDA
EDUCAÇÃO
61 escolas
Sendo: 33 pré-escolar
53 ensino fundamental
8 ensino médio
1 faculdade

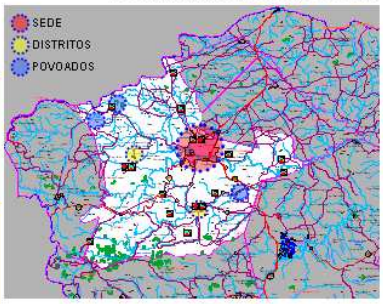
SAÚDE
1 Hospital Público
1 Hospital particular
75 Agentes Comunitários



O MUNICÍPIO

Desenvolvimento Econômico e Social

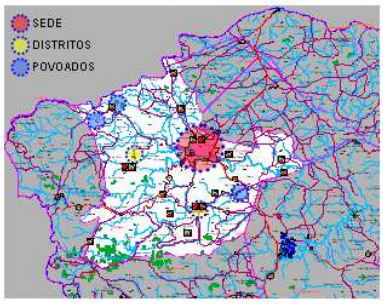
LEGENDA
EDUCAÇÃO
SAÚDE
PIB
SETOR PRIMÁRIO
SETOR SECUNDÁRIO
SETOR TERCIÁRIO
CANA-DE-AÇÚCAR
MANDIOCA
COCO-DA-BAÍA
BANANA
ARACAXI



O MUNICÍPIO

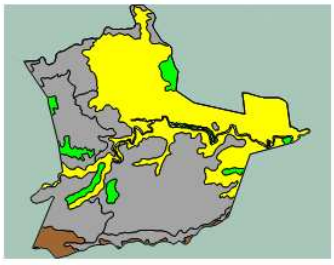
Desenvolvimento Urbano e Ambiental

LEGENDA
INFRA-ESTRUTURA
ABASTECIMENTO DE ÁGUA
ESGOTAMENTO SANITÁRIO
ENERGIA ELÉTRICA
COLETA DE LIXO
TELEFONIA
TRANSPORTE
AMBIENTAL
CAATINGA
REMANESCENTE FLORESTAL
DEPÓSITO DE LIXO RECICLADO
DESMATAMENTO
QUEIMADA



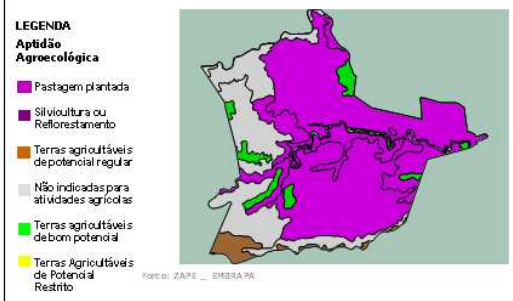
MEIO FÍSICO

LEGENDA
Potencial dos solos para irrigação
Potencial Alto
Potencial Médio
Potencial baixo
Potencial muito baixo

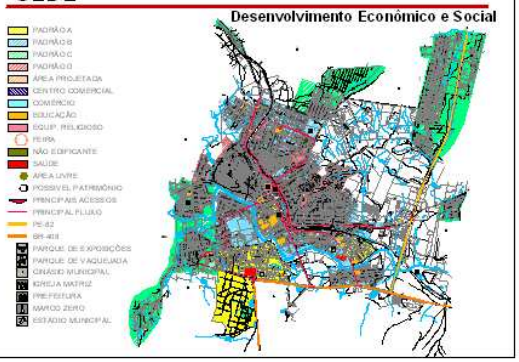


Fonte: ZAPE _ EMBRAPA

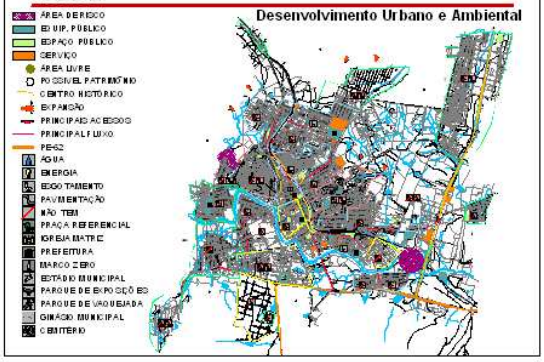
MEIO FÍSICO



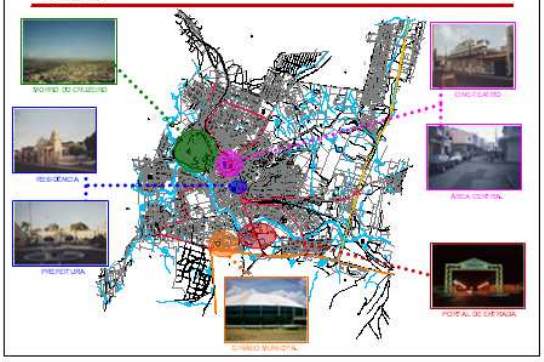
SEDE



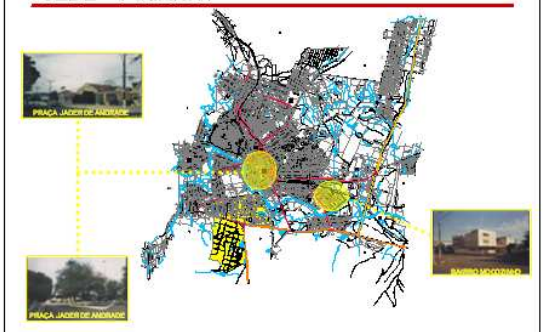
SEDE



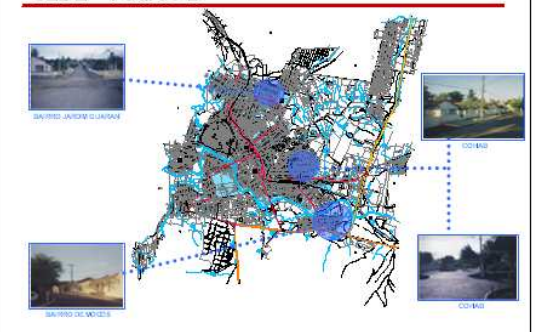
SEDE



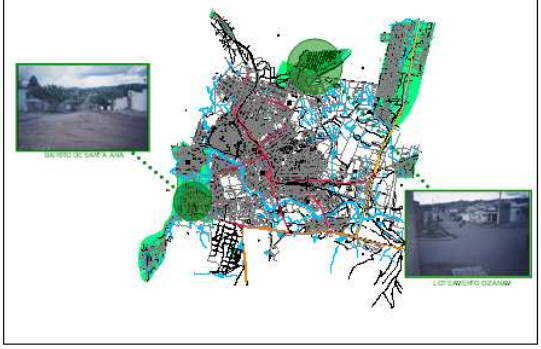
SEDE – Padrão A



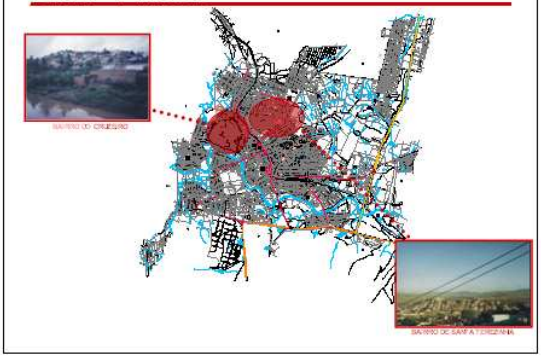
SEDE – Padrão B



SEDE - Padrão C



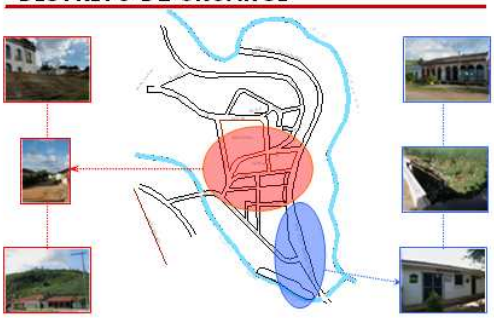
SEDE – Padrão D



DISTRITO DE CRUANGI

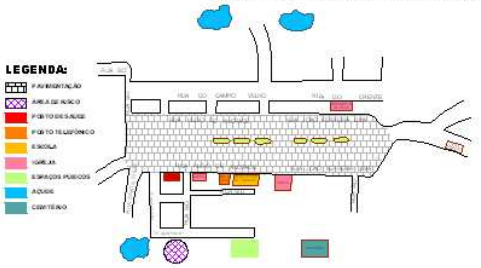
Desenvolvimento Econômico e Social
Desenvolvimento Urbano e Ambiental

DISTRITO DE CRUANGI

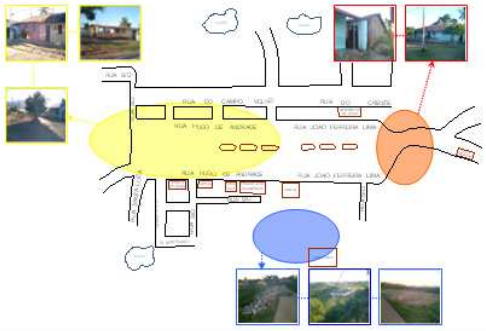


DISTRITO DE LIVRAMENTO DE TIUMA

Desenvolvimento Econômico e Social
Desenvolvimento Urbano e Ambiental

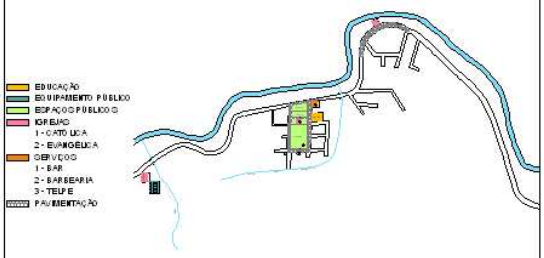


DISTRITO DE LIVRAMENTO DE TIUMA

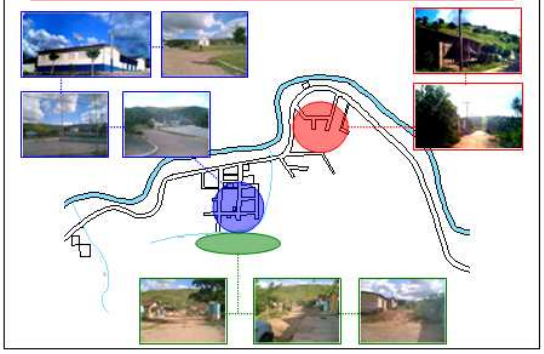


POVOADO DE CATUCÁ

Desenvolvimento Econômico e Social
Desenvolvimento Urbano e Ambiental



POVOADO DE CATUCÁ



LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Econômico Social

Fraquezas

- Analfabetismo e evasão/repetência escolar;
- Jovens e adultos sem qualificação profissional e cultural.
- Dificuldade de locomoção dos pacientes;
- Cobertura insuficiente dos Agentes Comunitários de Saúde e Programa de saúde da família;
- Pouca participação da sociedade civil nos programas;
- Pouca informação das associações sobre seus direitos e deveres;
- Acesso restrito ao crédito;
- Má distribuição de terras;
- Dificuldade de comunicação na zona rural;

LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Econômico Social

Fortalezas

- Espírito empreendedor, comércio promissor, existência de micro e pequenos empresários e grupos associativos;
- Localização geográfica (Centro Regional);
- Existência de grande número de escolas urbanas e rurais;
- Terras férteis, agricultura familiar e diversificação na pecuária;
- Potencial artístico-cultural e grande número de jovens interessados na arte, cultura e esportes;
- Potencial turístico;
- Existência de grande parque industrial;

LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Urbano Ambiental

Fraquezas

- Poluição dos rios Capibaribe Mirim, Tiuma e Maria Preta;
- População insensível quanto à Educação Ambiental;
- Abastecimento de água insuficiente e sistema de esgoto incompleto e mal conservado;
- Queimadas e desmatamentos;
- Esgotamento sanitário precário põe em risco a saúde da população;
- Coleta, destinação e tratamento do lixo inadequadas;
- Ocupações irregulares em áreas de risco;
- Lixo nas vias urbanas;

LEITURA DA REALIDADE

Desenvolvimento Urbano Ambiental

Fortalezas

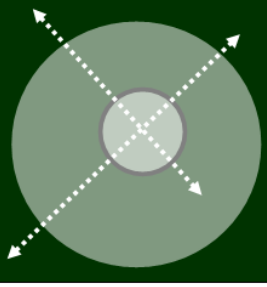
- Existência de casario significativo ao patrimônio;
- Boa acessibilidade ao município;
- Comunidades rurais eletrificadas e água encanada na maioria dos distritos;
- Bom serviço de telefonia;
- Pavimentação em grande parte do município.

VAMOS BUSCAR NOSSA CIDADE PARA TODOS!

Apresentação 04 - Apresentação da Conferência (*Timbaúba)*

Plano Diretor Participativo

"TIMBAÚBA QUE QUEREMOS"



Plano Diretor Participativo

O Estatuto da Cidade é uma Lei Federal (10.257/01), em que são apresentados vários instrumentos que possibilitam a minimização das desigualdades existentes nas cidades e a construção de um município mais justo.

Estes instrumentos só têm validade quando incorporados ao Plano Diretor.

O Plano Diretor deve garantir o direito à moradia, ao meio ambiente saudável, à infra-estrutura urbana, ao transporte, o acesso aos equipamentos de saúde, de educação, de cultura, aos serviços públicos, ao trabalho a ao lazer, para todos e em todos os lugares.

Plano Diretor Participativo

Desde junho de 2006, os técnicos da Prefeitura iniciaram os trabalhos em conjunto com a população. Ocorreram vários e amplos debates com a sociedade de Timbaúba, quando foram recolhidos dados dos moradores sobre como pensam o lugar em que vivem.

Plano Diretor Participativo

A Leitura da Realidade é a Leitura Comunitária realizada pela população, juntamente com o levantamentos de informações fornecidas pela equipe técnica da Prefeitura.

Plano Diretor Participativo

Em função da Leitura da Realidade, se definem os Eixos Estratégicos para que juntos sejam discutidas as Propostas para o Plano Diretor Participativo

Plano Diretor Participativo

ANÁLISE DO TERRITÓRIO

Eixos definidos para abordagem do Plano Diretor:

1. Desenvolvimento Econômico e Social
2. Infra-estrutura
3. Patrimônio Natural e Construído
4. Mobilidade e Acessibilidade
5. Gestão
6. Habitação
7. Dinâmica da Ocupação

Plano Diretor Participativo

1. Desenvolvimento Econômico e Social

- Acelerar a implantação de infra-estrutura para a área destinada ao pólo industrial;
- Integrar o artesanato e suas atividades ao turismo;
- Implantar um centro de Capacitação dos produtores, aproveitando os profissionais locais;
- Valorizar e incentivar os Centros turísticos, festas religiosas e populares;
- Melhorar o acesso viário para o escoamento da produção;
- Ampliar, recuperar e equipar as escolas da zona urbana e rural com infra-estrutura adequada;
- Construir, recuperar e ampliar áreas de lazer, eventos e esportes;
- Implantar núcleos profissionalizantes nos bairros;
- Melhorar a infra-estrutura dos serviços de saúde da zona urbana e rural;
- Melhorar o serviço de coleta de resíduos sólidos;
- Aproveitar os potencias hídricos para o fortalecimento da agricultura, da pecuária e da psicultura,
- Implantar áreas de esportes e lazer nas zonas urbana e rural.

Plano Diretor Participativo

2. Infra-Estrutura

- Ampliar o sistema de esgotamento sanitário das áreas urbanas e rurais;
- Ampliar o sistema de abastecimento de água da área urbana e rural;
- Ampliar o sistema de eletrificação da área urbana e rural;
- Construção e operação do sistema sanitário para resíduos sólidos e lixos hospitalares;

Plano Diretor Participativo

4. Patrimônios Natural e Construído

- Recuperação com adequação dos patrimônios histórico/culturais;
- Proteção e valorização dos patrimônios históricos culturais;
- Definição das áreas de preservação ambiental;
- Criação de leis de preservação ambiental;
- Reflorestamento das áreas desmatadas;
- Tratamento de esgotos;
- Despoluição dos rios;
- Recuperação das matas ciliares; Incentivo ao não uso de agrotóxicos e do manejo da cana de açúcar;
- Criação de programas permanentes de educação ambiental;
- Garantia do controle de Zoonoze e espaços destinados a apreensão de animais;
- Implantação de áreas de esporte e lazer nas zonas urbana e rural.

Plano Diretor Participativo

5. Mobilidade e Acessibilidade.

- **Garantir às pessoas acessibilidade e mobilidade para atender às suas necessidades básicas, em condições adequadas de conforto, segurança e dispêndio da sua renda;**
- **Facilitar o funcionamento do sistema social e produtivo;**
- **Promover a ocupação desejada do solo urbano e rural;**
- **Contribuir para preservação do meio ambiente, do patrimônio construído e das amenidades naturais da região.**
- **Hierarquização do sistema – classificação das vias, pontos de estrangulamento, pólos geradores de tráfego, sistema binário**
- **Priorização do pedestre, ciclista e transporte coletivo – alargamento de calçadas, travessias em nível/rebaixamento de calçadas e texturas de piso diferenciadas**
- **Sinalização**

Programa de Padronização e Ordenamento das Novas Vias
Requalificação de Vias
Melhoria do Transporte Escolar

Plano Diretor Participativo

6. GESTÃO

Fortalecer a participação popular

Garantir a infra-estrutura para funcionamento dos conselhos, comissões e comitês.

Estruturar e padronizar a feira livre.

Definir espaço cultural local.

Criar uma política de apoio ao pequeno e médio produtor.

Fortalecer o turismo.

Garantir política de assistência técnica aos produtores/empresários.

Divulgar os potenciais, naturais, culturais e históricos.

Plano Diretor Participativo

7. Habitação

- Retirada das pessoas que residem nas áreas de risco;
- Construção de casas populares;
- Substituição de casas de taipas por casas de alvenaria;

Plano Diretor Participativo

8. Dinâmica da Ocupação Urbana

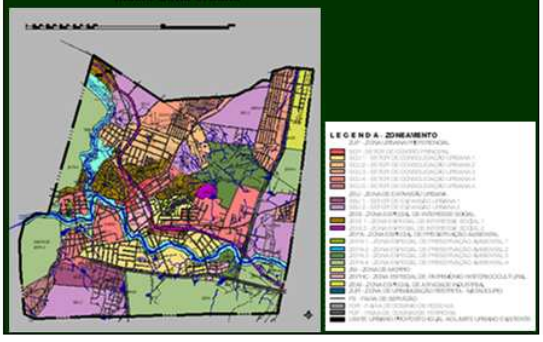
- **Definir áreas para expansão do município ;**
- **Melhoria da habitação;**
- **Qualificação e melhoria da infra-estrutura .**

Plano Diretor Participativo

Macro Zona Rural

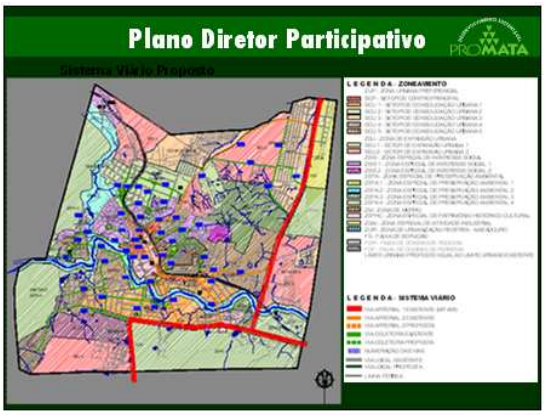
Plano Diretor Participativo

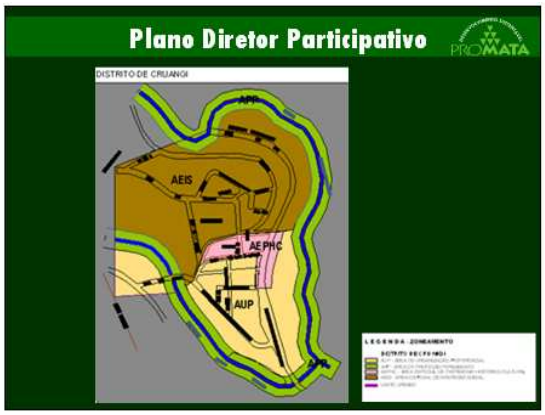
Macro Zona Urbana

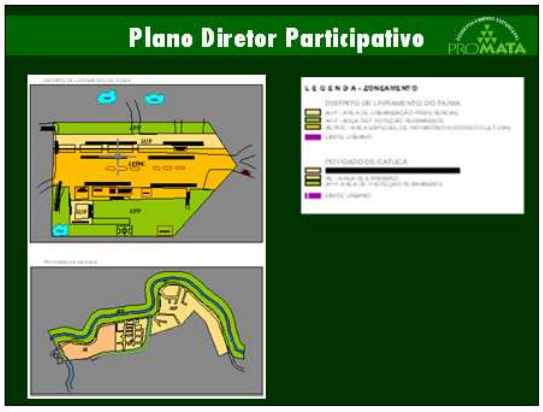


Plano Diretor Participativo

Sistema Viario


Plano Diretor Participativo
PROMATA
Sistema Viário Proposto
LEGENDA - ZONEAMENTO
LEGENDA - SISTEMA VIARIO


Plano Diretor Participativo
PROMATA
DISTRITO DE CRUANGI
AEIS
AEPHC
AUP


Plano Diretor Participativo
PROMATA
LEGENDA - ZONEAMENTO

Anexo III – Matrizes FOFA, de Relevância e de Planejamento

Matrizes Nazaré da Mata
Matrizes Timbaúba

Anexo III – Matriz FOFA – Dimensão Desenvolvimento Econômico e Social / Nazaré da Mata

MATRIZ DE PLANEJAMENTO - DESENVOLVIMENTO Economico e Social (Nazaré da Mata)																		
FATORES EXTERNOS																		
FATORES INTERNOS		OPORTUNIDADES							SUB - TOTAL	AMEAÇAS						SUB-TOTAL	SOMA
			1	2	3	4	5	6		1	2	3	4	5	6		
	FORTALEZAS	1	2	2	1	1	2	2	10	2	0	0	0	0	0	2	12
		2	0	2	0	0	2	2	6	2	0	0	0	0	0	2	8
		3	0	2	0	0	2	2	6	2	0	0	0	0	0	2	8
		4	0	2	0	0	2	2	6	0	0	0	0	0	0	0	6
		5	0	2	0	0	2	2	6	1	0	0	0	0	0	1	7
		6	0	2	0	0	2	2	6	1	0	1	1	0	0	3	9
		7	2	2	2	2	2	2	12	0	0	1	1	0	2	4	16
	SUB -TOTAL		4	14	3	3	14	14	52	8	0	2	2	0	2	14	66
	FRAQUEZAS	1	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	2	0	1	3	5
		2	0	0	0	0	2	1	3	2	1	2	2	2	2	11	14
		3	2	2	2	2	2	2	12	2	2	2	2	2	2	12	24
		4	2	2	2	0	0	1	7	2	2	2	2	2	2	12	19
		5	0	2	0	2	2	1	7	2	0	0	0	2	2	6	13
		6	0	2	0	1	0	2	5	2	0	0	0	2	2	6	11
		7	0	2	1	1	0	2	6	2	1	1	1	2	2	9	15
		8	2	2	2	2	2	2	12	2	1	1	2	1	2	9	21
		9	2	2	2	0	2	2	10	2	2	2	2	2	2	12	22
		10	0	2	1	0	2	2	7	0	1	0	0	0	2	3	10
		11	0	2	2	1	2	2	9	2	2	2	2	2	2	12	21
		12	0	2	2	2	2	2	10	0	0	0	0	0	1	1	11
		13	2	0	0	0	0	0	2	2	2	1	0	0	2	7	9
		14	0	0	0	1	0	2	3	0	1	1	1	0	0	3	
		15	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0	2	7	
		16	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2
	SUB - TOTAL		10	20	14	13	16	22	95	20	17	17	18	17	26	115	210
	SOMA		14	34	17	16	30	36	147	28	17	19	20	17	28	129	276

Anexo III – Matriz FOFA – Dimensão Desenvolvimento Econômico e Social / Nazaré da Mata

MATRIZ DE PLANEJAMENTO - DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL (Nazaré da Mata)												
FATORES EXTERNOS												
		OPORTUNIDADES				SUB -	AMEAÇAS				SUB-	SOMA
			1	2	3	TOTAL	1	2	3	4	TOTAL	
FATORES INTERNOS	FORTALEZAS	1	0	2	0	2	0	0	0	0	0	2
		2	0	2	2	4	0	0	0	0	0	4
		3	0	2	2	4	0	1	0	0	1	5
		4	2	2	2	6	2	2	2	2	8	14
		5	2	2	2	6	2	2	2	2	8	14
		6	0	0	2	2	2	2	2	2	8	10
		7	0	2	0	2	1	1	0	0	2	4
	SUB -TOTAL		4	12	10	26	7	8	6	6	27	53
	FRAQUEZAS	1	2	2	0	4	2	2	0	0	4	8
		2	2	2	0	4	2	2	0	0	4	8
		3	2	2	0	4	2	2	0	0	4	8
		4	0	1	0	1	2	2	0	0	4	5
		5	0	2	0	2	2	2	0	0	4	6
		6	2	2	0	4	0	0	2	2	4	8
		7	2	2	0	4	0	0	0	2	2	6
		8	2	2	0	4	0	0	0	2	2	6
		9	2	2	0	4	2	0	0	2	4	8
		10	0	2	0	2	0	0	0	2	2	4
		11	0	2	0	2	2	2	0	2	6	8
		12	2	2	0	4	0	0	0	2	2	6
		13	2	2	0	4	2	0	0	2	4	8
		14	2	2	0	4	0	0	0	2	2	
		15	0	2	0	2	2	2	2	2	8	
		16	2	2	0	4	2	2	0	2	6	10
	SUB - TOTAL		22	31	0	53	20	16	4	22	62	115
	SOMA		26	43	10	79	27	24	10	28	89	168

Anexo III – Matriz FOFA – Dimensão Desenvolvimento Econômico e Social / Nazaré da Mata

CONTEXTO INTERNO

POSITIVO	
FORTALEZAS	**OPORTUNIDADES**
1. Terra e clima favorável para a agricultura;	1. Aumento da organização para reforma agrária;
2. Potencial para implantação e fortalecimentos de indústrias ;	2. Possibilidade de captar recursos federais, estadual e internacional;
3. Potencial Turístico (cultural, rural, religioso etc);	3. Aumento da organização e consciência política no Brasil;
4. Artesanato local e suas atividades;	4. Políticas sociais (Bolsa Escola, Alfabetização de Jovens e Adultos);
5. Diversidades culturais;	5. Integração Regional;
6. Comércio e serviços promissores;	6. Possibilidade de formação de parcerias.
7. Conselhos Municipais.	

NEGATIVO	
FRAQUEZAS	**AMEAÇAS**
1. Equipamentos escolares e infra-estrutura insuficiente e deficiente para atender a demanda urbana e rural;	1. Desemprego no Brasil;
2. Equipamentos e recursos humanos insuficientes na área de saúde;	2. Impunidade com violência em todo o país;
3. Pouca participação da sociedade civil nos programas e pouca informação das mesmas sobre seus direitos e deveres;	3. Crime organizado e tráfico de drogas
4. Má distribuição de terras;	4. Poluição do Rio Tracunhaém;
5. Assistência técnica insuficiente para atender os produtores e diversidade de produtos;	5. Falta de um maior acompanhamento dos programas Federais e Estaduais.
7. Insuficiência de saneamento básico no município;	
8. Precárias condições de moradia causam descontrole social;	
9. Fragilidade no desenvolvimento dos projetos (sociais e culturais);	
10. Ausência de programas de incentivo à geração de trabalho e renda;	
11. Má conservação e degradação dos patrimônios históricos e culturais do município;	
12. Ausência de programas e projetos de inclusão social e profissional;	
13. Ausência de uma política de qualificação profissional do funcionalismo público efetivo, ocasionando a desqualificação da prestação de serviços públicos.	

CONTEXTO EXTERNO

Anexo III – Matriz de Planejamento / Nazaré da Mata

Eixos estratégicos, Propostas e ações construídas – Dimensão Econômico e Social

EIXO ESTRATEGICO	PROPOSTA	AÇOES
Incremento e fortalecimento da economia municipal	Acelerar a implantação de infra-estrutura para a área destinada ao pólo industrial	
	Integrar o artesanato e suas atividades ao turismo;	
	Implantação de um centro de Capacitação dos produtores, aproveitando os profissionais locais;	
	Valorização e incentivo dos Centros turísticos, festas religiosas e populares;	
	Melhoramento do acesso viário para o escoamento da produção	
Qualificação dos serviços e equipamentos públicos	Ampliar, recuperar e equipar as escolas da zona urbana e rural com infra-estrutura adequada;	
	Construir, recuperar e ampliar áreas de lazer, eventos e esportes;	
	Implantar núcleos profissionalizantes nos bairros;	
	Melhorar a infra-estrutura dos serviços de saúde da zona urbana e rural	
	Melhorar o serviço de coleta de resíduos sólidos;	Construir um aterro sanitário
	Dar continuidade aos serviços de saneamento básico das vias públicas do município, incluindo o acesso a Zona rural;	
	Implantar Centro de Atendimento ao idoso e deficiente;	
	Ampliar número de equipamentos para o atendimento de crianças e adolescentes.	
Fortalecimento da participação popular na implementação e gestão do Plano Diretor.	Garantir a infra-estrutura para funcionamento dos conselhos, comissões e comitês.	

Matriz FOFA – Desenvolvimento Urbano e Ambiental / Nazaré da Mata

CONTEXTO INTERNO

CONTEXTO EXTERNO

POSITIVO	
FORTALEZAS	**OPORTUNIDADES**
1. Existência de espaços públicos;	1. Valorização da agricultura orgânica e procura por produtos naturais com valores ambientais;
2. Boa acessibilidade ao município;	2. Turismo no espaço rural/natural e histórico cultural;
3. Pavimentação em boa parte do município da área urbana do município;	3. Apoio de órgãos governamentais e privados, tais como: Projeto Renascer; PROMATA; PRONERA; PREV–UPE; Petrobrás; Programas de investimentos (Banco do Nordeste, Agência de Credito; Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério da Cultura BNB; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; etc), SEBRAE; SENAR; SENAC; IPA, dentre outros;
4. Atrativos ecológicos como a Serra da Água Branca, Serra de Santa Terezinha, Cachoeira de Várzea Grande, Cachoeira e Corredeira do Morojó, e Mata do Alcaparra;	
5. Existência de patrimônios públicos, históricos, culturais, religioso, etc;	
6. Existência de importantes equipamentos públicos e sociais	
7.ONG (associações, sindicatos, fundações e cooperativas);	
NEGATIVO	
FRAQUEZAS	**AMEAÇAS**
1. Disposição inadequada dos resíduos sólidos;	1. Poluição do meio ambiente (água, ar, queimadas, desmatamento etc) no Brasil;
2. Queimadas e desmatamentos;	2. Assoreamento dos rios;
3. Esgotamento sanitário precário põe em risco a saúde da população;	3. Ausência de acostamentos e sinalizações na BR 408;
4. Ocupações irregulares em áreas de riscos (áreas de alagamentos e morros);	4. Ausência de programas eficiente de combate à criminalidade e tráfico de drogas;
4. Vazios urbanos servem de local para lixo;	5. Má atuação dos programas Federais, Estaduais e Não-governamentais (política de acompanhamento e monitoramento deficiente).
5. Sistema de abastecimento de água insuficiente;	
6. Estradas vicinais em precárias condições;	
7. Áreas não pavimentadas;	
8. Falta de manutenção dos patrimônios históricos do município;	
9. Ausência de urbanização e arborização das praças e ruas;	
10. Crescimento desordenado dos loteamentos;	
11. Poluição Sonora e visual;	

Matriz de Planejamento / Nazaré da Mata

Eixos estratégicos, Propostas e ações construídas – Dimensão Urbano e Ambiental

EIXO ESTRATEGICO	PROPOSTA	AÇOES
Preservação ambiental	Proteção e valorização dos mananciais	Definição das áreas de preservação ambiental;
		Criação de leis de preservação ambiental
		Reflorestamento das áreas desmatadas;
		Tratamento de esgotos;
		Despoluição dos rios;
		Recuperação das matas ciliares;
		Incentivo ao não uso de agrotóxicos e do manejo da cana de açúcar;
		Criação de programas permanentes de educação ambiental;
		Garantir o controle de Zoonoze e espaços destinados à apreensão de animais;
Qualificação e melhoria do sistema viário	Construção, Reestruturação e sinalização das estradas vicinais e melhoramento das ruas principais da área urbana do município	Construir estradas viárias próprias para ônibus e carros pesados, facilitando o acesso a BR;
		Construção de passarelas;
		Construção de estrada que liga a Gere ao Engenho Cumbre;
		Construção de estrada que liga a Estação e entrada do Posto Carreteiro;
		Construção de estrada que liga a Gere ao Colégio Tancredo de Almeida Neves;
		Construção de asfalto que liga a Vila Madalena ao Bairro Sitio Novo (Centro Social Urbano);
Ordenamento Urbano	Definir áreas para expansão do município	
	Melhoria da habitação	Construção de muros de arrimos;
		Construção de muros de arrimos;
		Retirada das pessoas que residem nas áreas de risco;
		Construção de casas populares;
		Substituição de casas de taipas por casas de alvenaria;
	Qualificação e melhoria da infra-estrutura	Ampliar o sistema de esgotamento sanitário das áreas urbanas e rurais;
		Ampliar o sistema de abastecimento de água da área urbana e rural
		Ampliar o sistema de eletrificação da área urbana e rural;
		Construção e operação do sistema sanitário para resíduos sólidos e lixos hospitalares;
Preservação dos patrimônios histórico/culturais		Garantir acessibilidade para todos;
		Reestruturação dos fóruns de participação
		Garantia do poder público ao controle social
	Recuperação com adequação dos patrimônios histórico/culturais	
	Proteção e valorização dos patrimônios históricos culturais;	
Ampliação e qualificação dos equipamentos públicos;	Definir e Zonear áreas de lazer, eventos e esportes;	Construção de atletismo, estádio de futebol e quadra s poli-esportivas;

Anexo III – Matriz FOFA – Dimensão Desenvolvimento Econômico e Social /Timbaúba

MATRIZ DE RELEVÂNCIA - DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL (TIMBAUBA)																	
FATORES EXTERNOS																	
		OPORTUNIDADES								SUB - TOTAL	AMEAÇAS				SUB-TOTAL	SOMA
		1	2	3	4	5	6	7	8		1	2	3	4		
FATORES INTERNOS – FORTALEZAS	1															
	2	2	2	2	2	2	2	1	2	15		1	1	2	4	19
	3	2	1	2	2	1	1	1	1	11		0	1	1	5	16
	4	2	2	2	2	2	1	1	1	13		0	1	1	2	15
	5	2	1	0	0	2	2	1	0	8		1	1	1	5	13
	6	2	2	2	2	1	2	0	0	10		1	1	1	4	14
	7	2	2	2	2	2	2	1	2	15		1	1	1	5	20
	8	2	2	2	2	2	2	2	2	16		1	1	1	5	21
	9	2	1	0	1	1	1	1	0	7		2	2	1	8	15
	10															
	11	2	2	1	2	2	1	1	1	12		0	0	0	0	12
	12	2	2	1	2	2	2	2	1	14		2	0	1	3	17
SUB -TOTAL		20	17	14	17	17	16	11	10	121		9	9	10	50	162
FATORES INTERNOS – FRAQUEZAS	1	2	0	2	1	1	0	0	0	6		2	0	1	3	9
	2															
	3	2	1	1	1	1	0	0	0	6		2	0	1	3	9
	4	2	1	1	1	1	0	0	0	6		2	0	0	2	8
	5	2	1	1	1	1	0	0	0	6		2	0	0	2	8
	6	2	1	1	1	1	0	0	0	6		2	0	0	2	8
	7	1	0	0	0	1	0	0	0	2		2	2	0	4	6
	8															
	9	2	0	0	0	0	0	0	0	2		0	0	0	0	2
	10	2	2	2	2	2	0	1	0	11		2	2	1	5	16
	11	2	1	2	1	1	0	0	0	7		2	0	0	2	9
	12	2	2	2	2	2	0	0	0	9		2	0	1	3	12
	13	2	2	2	2	2	0	0	0	10		2	0	1	3	13
	14	2	2	2	2	1	0	0	0	9		2	0	0	2	11
	15	2	1	1	1	0	0	0	0	5		2	0	0	2	7
	16	2	1	1	1	1	1	1	1	9		2	0	0	2	11
	17															
	18															
	19	2	2	1	2	1	2	1	0	11		0	0	2	2	13
	20	2	2	2	1	2	2	1	1	13		0	0	2	2	15
	21	1	0	0	0	0	0	0	0	1		1	0	0	1	2
	22						0	0	0	6		2	0	0	2	8
	23	2	1	1	1	1	0	0	0	8		2	0	0	2	10
	24	2	2	2	1	1	0	0	0	6		1	2	0	3	9
	25	2	1	1	1	1	0	0	0	8		1	0	0	1	9
	26	2	2	0	2	2	0	0	0	7		1	1	2	4	11
	27	1	2	0	2	0	2	0	0	6		2	2	1	5	11
	28	2	2	0	0	0	0	0	0	4		2	1	0	3	7
	29	2	2	1	0	0	0	0	0	5		0	0	0	0	5
SUB - TOTAL		45	31	26	26	23	7	4	2	150		14	10	12	74	229
SOMA		65	48	40	43	40	23	15	12	271	0	23	28	22	107	391

Anexo III – Matriz FOFA – Dimensão Desenvolvimento Econômico e Social / Timbaúba

MATRIZ DE RELEVÂNCIA - DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (TIMBAUBA)																			
FATORES EXTERNOS																			
FATORES INTERNOS		OPORTUNIDADES								SUB - TOTAL	AMEAÇAS						SUB-TOTAL	SOMA
			1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6		
FORTALEZAS	1		2	2	1	2	2	2		16	2	2	1	1	1	1	8	24
	2																	
	3		1	2	2	1	2	2		10	1	1	1	1	2	1	7	17
	4																	0
	5		2	2	2	1	1	2		10	1	1	1	1	2	0	6	16
	6		2	2	2	2	1	2		11	1	1	1	1	1	0	5	16
	7		2	2	2	1	2	2		11	1	1	1	1	1	1	6	17
	8		1	2	1	2	2	1		9	1	1	1	1	1	1	6	15
	9		1	2	2	1	1	2		9	2	2	2	1	2	1	10	22
	10		2	2	2	2	1	2		11	1	1	2	1	1	1	7	19
	11		1	2	1	1	1	2		8	1	1	1	0	0	0	3	12
	12		2	2	2	2	2	2		12	2	2	2	1	1	2	10	15
	13		2	2	2	2	2	2		12	2	1	2	1	1	1	8	13
SUB -TOTAL			18	22	19	17	17	21		119	15	14	15	10	13	9	76	195
FRAQUEZAS	1																	0
	2																	0
	3																	0
	4																	0
	5		2	2	2	2	2	2		12	2	2	2	2	2	1	11	23
	6																	0
	7		2	2	2	2	2	2		12	2	2	2	2	2	1	11	23
	8																	0
	9																	0
	10		2	2	2	2	2	2		12	2	2	2	2	2	1	11	23
	11		2	2	2	2	2	2		12	2	2	2	2	2	1	11	23
	12		2	2	2	2	2	2		12	2	2	2	2	2	1	11	23
	13																	
	14																	
	15																	
	16																	
	17																	
	18		2	2	1	1	1	2		9	2	2	2	1	1	1	9	18
	19		2	2	2	1	1	1		9	2	2	2	1	2	1	10	19
SUB - TOTAL			14	14	13	12	12	13		78	14	14	14	12	13	7	74	152
SOMA			32	36	32	29	29	34		197	29	28	28	22	26	16	107	347

Anexo III – Matriz FOFA – Dimensão Desenvolvimento Econômico e Social / Timbaúba

CONTEXTO INTERNO	POSITIVO		CONTEXTO EXTERNO
	FORTALEZAS	**OPORTUNIDADES**	
	1. Espírito empreendedor, comércio promissor, existência de micro e pequenos empresários e grupos associativos; 2. Localização Geográfica (Centro Regional); 3. Existência de grande número de escolas urbanas e rurais; 4. Terras férteis; 5. Potencial artístico-cultural e grande número de jovens interessados na arte, cultura e esportes; 6. Potencial turístico; 7. Existência de grande número de fábricas de calçados e confecções; 8. Cultura da cana-de-açúcar; 9. Existência da Faculdade; 10. Rede bancária 11. Linha férrea; 12. Existência da malha rodoviária BR - 408, PE - 62 e PE - 82; 13. Barragem de Tiúma.	1. Movimento turístico internacional e nacional; 2. Integração Regional; 3. Políticas sociais; 4. Demanda mundial por produtos naturais; 5. PROMATA e Renascer; 6. Abertura de Acesso a novos mercados; 7. Conclusão da BR – 408 /Campina Grande.	
	FRAQUEZAS	**AMEAÇAS**	
	1. Analfabetismo, evasão e repetência escolar; 2. Jovens e adultos sem qualificação profissional e cultural; 3. Dificuldade de locomoção dos pacientes; 4. Cobertura insuficiente dos Agentes Comunitários de Saúde e Programa Saúde da Família; 5. Pouca participação da sociedade civil nos programas; 6. Pouca informação das associações sobre seus direitos e deveres; 7. Acesso restrito ao crédito; 8. Má distribuição de terras; 9. Dificuldade de comunicação na zona rural; 10. Ausência de uma política de apoio ao pequeno e médio produtor; 11. Ausência de uma política de apoio ao setor calçadista e artesanal; 12. Ausência de uma política de apoio ao setor turístico; 13. Má conservação das estradas vicinais; 14. Desorganização da feira livre; 15. Ausência de transporte coletivo na cidade; 16. Falta do governo municipal ao associativismo; 17. Número de instituições sociais não atende a demanda da população infanto –juvenil.	1. Alto grau de exigência e competitividade do mercado; 2. Lento crescimento da economia brasileira; 3. Concorrência de outras áreas do nordeste; 4. Juros altos para o crédito; 5. Crime organizado e tráfico de drogas; 6. Gasoduto Norte/Nordeste.	
	NEGATIVO		

Matriz FOFA – Desenvolvimento Urbano e Ambiental / Timbaúba

CONTEXTO INTERNO

POSITIVO

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
1. Existência de casarios significativos ao patrimônio do município; 2. Boa acessibilidade ao município; 3. comunidades rurais eletrificadas e água encanada na maioria dos distritos; 4. Bom serviço de telefonia em áreas urbanas; 5. Ginásio esportivo de grande porte; 6. Existência de áreas naturais de relevante interesse ecológico; 7. Barragem para abastecimento, piscicultura e lazer (turismo); 8. Bacia hidrográfica bem distribuída; 9. Patrimônios histórico-culturais; 10. Coleta de lixo em áreas urbanas regular e destinação e tratamento de lixo hospitalar; 11. Acessibilidade para deficientes físicos nos espaços coletivos.	1. Movimento turístico internacional e nacional; 2. Políticas sócio-ambientais e urbanas; 3. Demanda mundial e nacional por produtos naturais e agro-ecológicos; 4. Apoio e assistência do PROMATA; 5. Integração Regional e consórcios municipais; 6. Proximidade à capital estadual; 7. Linha Férrea com rede ligada à capital e pólos regionais; 8. Existência de estrutura portuária no Estado.
FRAQUEZAS	**AMEACAS**
1. Poluição dos rios Tiúma e Maria Preta; 2. População insensível quanto à educação ambiental; 3. Abastecimento de água insuficiente e sistema de esgoto incompleto e mal conservado; 4. Queimadas e desmatamentos; 5. Esgotamento sanitário precário põe em risco a saúde da população; 6. Coleta, destinação e tratamento do lixo inadequado em áreas rurais; 7. Ocupações irregulares em áreas de risco; 8. Lixos nas vias urbanas, ausências de lixeiras nestas; 9. Áreas de estacionamento inadequadas; 10. População insensível aos patrimônios naturais, culturais e históricos; 11. Redução da biodiversidade pela cultura canavieira; 12. Ausência da Agenda 21; 13. Ausência do Conselho Municipal de Meio Ambiente; 14. Ausência de áreas naturais protegidas (UC's) e parques ecológicos; 15. Destinação e tratamento do lixo em áreas urbanas; 16. Sistema de drenagem precário e insuficiente; 17. Animais soltos em vias públicas; 18. Aumento da criminalidade e tráfico de drogas; 19. Sistema de transporte precário e insuficiente; 20. Precárias condições das estradas vicinais; 21. Ausência de sinalização em vias públicas; 22. Desordenamento do tráfego.	1. Proximidade à capital estadual; 2. Poluição do Rio Capibaribe Mirim; 3. Crime organizado e narcotráfico.

NEGATIVO

CONTEXTO EXTERNO

Anexo III – Matriz de Planejamento / Timbaúba

Eixos estratégicos, Propostas e ações construídas – Dimensão Econômico e Social

EIXO ESTRATEGICO	PROPOSTA	AÇOES	FORTALEZAS E FRAQUEZAS RELACIONADOS
Fortalecimento aos empreendedores, comércio, pequenos empresários e associativismo local.	Criar uma política de apoio ao fortalecimento da sociedade civil;	Demarcar áreas de construção de ponto comercial e residências inibindo o avanço desordenado nas calçadas e praças públicas;	Fortaleza: 1,6,7,10,12 e 13; Fraqueza: 5,7,10,11, e 12.
	Aproveitamento dos potenciais hídricos para fortalecimento da agricultura, pecuária, piscicultura, artesanato do município;	Definir área para implantação de agricultura irrigada;	
	Criar uma política de apoio ao pequeno e médio produtor/empresário;	Definir área para expansão comercial do município;	
		Implantar política de apoio aos agricultores para fortalecimento da diversificação da cultura.	
	Estruturar e padronizar a feira-livre, espaço cultural local;	Capacitação para os feirantes, pequenos empresários, artesãos;	
	Garantir política de assistência técnica para os produtores	Buscar políticas de crédito para financiamento da produção	
Fortalecimento ao potencial turístico do município e região.	Melhoria e aproveitamento da distribuição da água no município;	Apoiar a coleta de materiais orgânicos para fortalecimento da agricultura;	Fortaleza: 2,4,6,7,8,9,11; Fraqueza: 10,13,14,20,24, 25;
		Definir áreas de preservação;	
		Melhorar a fiscalização nas áreas ambientais;	
	Preservação, Proteção e valorização do meio ambiente. (Recursos naturais e construídos)	Levantar e valorizar os potenciais históricos e culturais do município e integrar a região;	
		Criar mecanismos para proteção ambiental (natural e construído)	
		Criação de lei municipal para preservação e proteção do meio ambiente;	
	Fortalecimento do turismo	Capacitação para qualificação do artesanato;	
	Divulgação dos potenciais naturais, culturais e históricos.	Criação de um espaço cultural;	
	Recuperar os equipamentos históricos e culturais degradados	Implantar política de valorização e preservação dos patrimônios históricos culturais.	
Melhoramento do sistema viário do município	Ampliação das vias de acesso do município, integrando-o as demais regiões municipais e estaduais.	Melhorar as estradas vicinais que ligam a sede as comunidades rurais, distritos, sede.	Fortaleza: 2. Fraqueza: 16,19,20,21.
		Construção de passagens molhadas;	
		Ampliar a conectividade inter/ intra - municipal / região.	
Melhoramento da infra-estrutura urbana	Melhoria na infra-estrutura do município;	Melhorar a infra-estrutura urbana e rural;	Fortaleza: 2,3,4,5,7,11. Fraqueza: 3,5,6,7,9,14,15, 16,21,23,24,25, 26,27,28,29.
		Ampliar a coleta de lixo para zona urbana;	
		Implementar coleta seletiva na zona urbana e rural;	
	Melhoria da habitação urbana e rural;	Construção de rede de tratamento de esgotos;	
		Ampliar o sistema de abastecimento de água das comunidades rurais;	
		Melhorar a infra-estrutura sanitária das residências da zona rural	
		Construção de casas populares	
		Retirar as famílias das áreas de riscos	

		Padronizar e nivelar as calçadas para facilitar a acessibilidade d todos.	
		Incentivo para Construção de pousadas ou hotéis; Restaurantes; - Apoio ao desenvolvimento da arte e cultura	
		Melhorar e ampliar a sinalização;	
		Melhorar a infra-estrutura do comércio	
		Implantação de uma política habitacional;	
Melhorar e ampliar a infra-estrutura dos equipamentos e qualificar a prestação dos serviços públicos	Implantar áreas para esportes e lazer na zona urbana e rural	Construção de Parques infantis;Praças; Quadras esportivas;	Fortalezas: 2,3,4,5,7,11. Fraquezas: 3,5,6,7,9,14,15, 16,21,23,24,25, 26,27,28,29.
	Ampliar e construir escolas na zona urbana e rural	Construção de escolas; Construção de creche nos aglomerados rurais; Implantar educação infantil na zona rural; Implantar espaço para atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade; - Construção de centro de atendimento apoio a família em situação de risco.	
	Ampliar os equipamentos de saúde para melhor atendimento da população urbana e rural	Construção de PSFs e Unidade Mista;	

Anexo IV – Comparativo dos Programas escolhidos pela sociedade e os Programas incorporados aos Planos Diretores

Relação dos Programas Especiais de Timbaúba e Nazaré da Mata

Os programas marcados com o grifo amarelo se referem a programas incorporados pela Coordenação Geral do PDP, não tendo sido, necessariamente definido pelas oficinas participativas.

Timbaúba

Eixos Estratégicos	Ações Prioritárias	Programas presentes no Plano Diretor
Fortalecimento aos empreendedores, comércio, pequenos empresários e associativismo local.	Criar uma política de apoio ao fortalecimento da sociedade civil;	
	Aproveitamento dos potenciais hídricos para fortalecimento da agricultura, pecuária, piscicultura, artesanato do município;	Programa de Recuperação das Áreas de Preservação Permanentes
	Criar uma política de apoio ao pequeno e médio produtor/empresário;	Programa Cooperativa Mercado do Produtor
	Garantir política de assistência técnica para os produtores	
	Estruturar e padronizar a feira-livre, espaço cultural local;	Programa Feira Pública
Fortalecimento ao potencial turístico do município e região.	Melhoria e aproveitamento da distribuição da água no município;	
	Preservação, Proteção e valorização do meio ambiente. (Recursos naturais e construídos)	Programa de Preservação do Sítio Histórico
	Fortalecimento do turismo	Programa de Fortalecimento do Turismo Local
	Divulgação dos potenciais naturais, culturais e históricos.	
	Recuperar os equipamentos históricos e culturais degradados	
Melhoramento do sistema viário do município	Ampliação das vias de acesso do município, integrando-o as demais regiões municipais e estaduais.	
Melhoramento da infra-estrutura urbana	Melhoria na infra-estrutura do município;	Programa de Coleta Seletiva.
	Melhoria da habitação urbana e rural;	
Melhorar e ampliar a infra-estrutura dos equipamentos e qualificar a prestação dos serviços públicos	Implantar áreas para esportes e lazer na zona urbana e rural	Programa Parques de Timbaúba Programa da Área de Parque ao longo da Linha Férrea
	Ampliar e construir escolas na zona urbana e rural	
	Ampliar os equipamentos de saúde para melhor atendimento da população urbana e rural	

Programas sem vinculação com as propostas advindas das oficinas participativas

I – Programa de Padronização e Ordenamento de Novas Vias

II – Programa de Requalificação de Vias Existentes (programa controverso ao advindo das oficinas – não está se dizendo para requalificar as vias existentes, mas sim melhorar a acessibilidade do município integrando-o aos demais municípios da região).

III – Programa de Melhoria do Transporte Escolar

IV – Programa de Hierarquização do Sistema Viário da Área Urbana

V – Programa de Controle da Poluição

VI – Programa de Educação Ambiental

Nazaré da Mata

Eixos Estratégicos	Ações Prioritárias	Programas presentes no Plano Diretor
Incremento e fortalecimento da economia municipal	Acelerar a implantação de infra-estrutura para a área destinada ao pólo industrial	
	Integrar o artesanato e suas atividades ao turismo;	
	Implantação de um centro de Capacitação dos produtores, aproveitando os profissionais locais;	
	Valorização e incentivo dos Centros turísticos, festas religiosas e populares;	
	Melhoramento do acesso viário para o escoamento da produção	Programa de Requalificação de Vias existentes.
Qualificação dos serviços e equipamentos públicos	Ampliar, recuperar e equipar as escolas da zona urbana e rural com infra-estrutura adequada;	
	Construir, recuperar e ampliar áreas de lazer, eventos e esportes;	
	Implantar núcleos profissionalizantes nos bairros;	
	Melhorar a infra-estrutura dos serviços de saúde da zona urbana e rural	
	Melhorar o serviço de coleta de resíduos sólidos;	Programa de Coleta Seletiva
	Dar continuidade aos serviços de saneamento básico das vias públicas do município, incluindo o acesso a Zona rural;	
	Implantar Centro de Atendimento ao idoso e deficiente;	
	Ampliar número de equipamentos para o atendimento de crianças e adolescentes.	
Fortalecimento da participação popular na implementação e gestão do Plano Diretor.	Garantir a infra-estrutura para funcionamento dos conselhos, comissões e comitês.	
Preservação ambiental	Proteção e valorização dos mananciais	Programa da Bacia de Retenção Vila Madalena
Qualificação e melhoria do sistema viário	Construção, Reestruturação e sinalização das estradas vicinais e melhoramento das ruas principais da área urbana do município	Programa de Padronização e Ordenamento das

		Novas Vias
Ordenamento Urbano	Definir áreas para expansão do município	
	Melhoria da habitação	Programa Habitacional
	Qualificação e melhoria da infra-estrutura	
Preservação dos patrimônios histórico/culturais	Recuperação com adequação dos patrimônios histórico/culturais	Programa de Preservação do Sítio Histórico
	Proteção e valorização dos patrimônios históricos culturais;	
Ampliação e qualificação dos equipamentos públicos;	Definir e Zonear áreas de lazer, eventos e esportes;	Programa da Área Recreativa Linha Férrea Programa do Parque da Cidade

Programas sem vinculação com as propostas advindas das oficinas participativas

I – Programa das Feiras Públicas

II – Programa Melhoria do Transporte Escolar

III – Programa de Recuperação das Áreas de Preservação Permanente

IV – Programa de Implementação e Recuperação das Áreas de Reserva Legal

V – Programa de Arborização Urbana

VI – Programa de Fortalecimento da Gestão Ambiental

VII – Programa de Educação Ambiental

VIII – Programa de Controle da Poluição

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo