

UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PONTA DE PEDRAS – PA

Gustavo R M Montoia¹, Sandra M F da Costa², Friedhilde M. K. Manolescu³

^{1,2,3}UNIVAP /Planejamento Urbano e Regional, Avenida Shishima Hifumi, 2911 - Bairro Urbanova - CEP 12244-000

milaremontoya@hotmail.com, sandra@univap.br, frida@univap.br

Resumo- Este estudo apresenta uma discussão em torno do planejamento participativo no município de Ponta de Pedras – PA. Este município apresenta um predomínio da população rural, mas com um contínuo crescimento urbano nos últimos anos, caracterizado por problemas urbanos de serviços básicos e desconhecimento da população da elaboração do plano diretor do município, considerando que sua elaboração sob uma perspectiva participativa, contemplaria as necessidades evidentes, demonstradas no Atlas de Desenvolvimento Humano. Pretendeu-se também discutir as ações do poder público que devem ser pautadas em diretrizes apresentadas pelo Ministério das Cidades, que criou um guia para a elaboração do plano diretor participativo (respeitando as características de cada município, pois trata-se de um guia norteador), e as questões que devem ser consideradas, concluindo que a inutilidade de um plano diretor não está na negligência em não cumpri-lo, mas em falhas até mesmo em sua elaboração.

Palavras-chave: Planejamento Participativo, População, Problemas Urbanos.

Área do Conhecimento: VI Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

A cidade é o lugar onde as classes sociais vivem e, ainda que existam elementos invariáveis entre si devido às diferenças de acesso e uso do espaço, o espaço urbano é articulado devido ao fluxo de pessoas pelas relações de produção e trabalho (CORRÊA, 1993). Logo, podemos afirmar que o cidadão tem sob sua perspectiva, o conhecimento das necessidades que atingem a si e a sua comunidade. Sob esta afirmação considera-se importante a discussão de planejamento participativo, segundo o qual os anseios que atingem a população podem ser esclarecidos, ouvidos e discutidos no estudo da cidade, bem como na zona rural, por meio do plano diretor participativo.

De acordo com o Ministério das Cidades (2004), todos os cidadãos são capazes de participar da elaboração de um plano diretor, pois sua elaboração não deve apenas ter uma visão técnica sobre a cidade, mas deve de fato ser participativo, onde a comunidade apresente sob sua perspectiva as necessidades locais.

Dentro desta temática, este trabalho tem por finalidade estudar a necessidade do planejamento participativo nas cidades brasileiras, como uma forma de gestão democrática e abrangente. Pretende-se então, discorrer neste trabalho o perfil da população, seu envolvimento sobre as questões da cidade, além das questões que envolvem o planejamento participativo e seu caráter democrático, como também as ações do poder público na elaboração do mesmo. Como

estudo de caso, analisa-se neste artigo o município de Ponta de Pedras, localizado no estado do Pará, de forma preliminar, o qual elaborou um plano diretor denominado participativo, mas que a população não tem conhecimento, além da atual gestão manter uma postura conservadora quanto a sua administração.

Metodologia

Para o desenvolvimento deste trabalho, levantaram-se informações por meio de revisão de literatura sobre o espaço urbano, a urbanização na Amazônia, plano diretor participativo e levantamento de dados no Atlas de Desenvolvimento Urbano no Brasil sobre o município em questão, considerando que se trata de uma análise preliminar de um estudo em andamento.

Resultados

A urbanização na Amazônia não aconteceu como nas regiões próximas da costa brasileira, onde a aglomeração populacional é grande e todo o desenvolvimento econômico do país ficou concentrado, notadamente na região Centro-Sul. No Norte, as aglomerações se deram de forma sazonal, devido aos ciclos econômicos, mas que não permaneceram no fim destes ciclos, justamente devido a falta de outra economia que atendesse toda a mão-de-obra que estivera na região. Conforme afirma Santos (1993), faltava para a região uma densidade econômica e

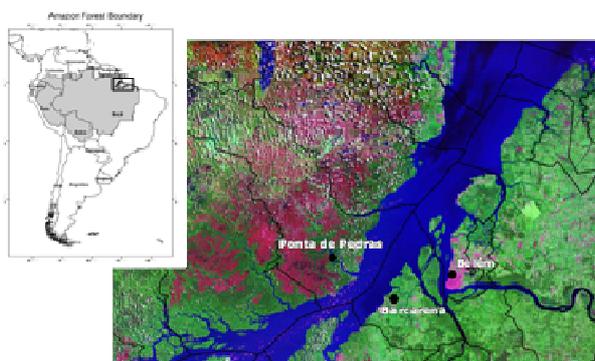
densidade demográfica para permitir a formação de sólidos aglomerados urbanos. Nas áreas onde se formava um núcleo urbano, devia-se ao fato de ser sediada pelo poder público, sendo que os empregos públicos garantiam essa vida no local.

Martine e Turchi (1988) atestam que a Região Amazônica como um todo sofreu um aumento migratório após a década 1970, fluxo este promovido pela fase ascendente de um ciclo extrativo, estimulado por um conjunto de ações governamentais que visavam incentivar a ocupação maciça do território amazônico.

Outro fator a considerar sobre a Região Amazônica é a distância existente entre a esfera federal e os problemas regionais, a qual vai interferir na vida das cidades, resultando em: falta de investimentos em infraestrutura, alta dependência dos recursos federais, falta de capacidade de gerar recursos próprios. Essa situação tem como um dos resultados a manutenção de práticas políticas antigas, tais como apadrinhamento político, cerceamento da liberdade de expressão, gestão administrativa não democrática etc.

Neste processo de formação do município e de entrave na democratização do espaço e também na formação de consciência popular, que estuda-se o município de Ponta de Pedras. Este município localiza-se na meso-região da Ilha de Marajó – PA, a qual se insere na Amazônia Legal. Os relatos passados indicam que Ponta de Pedras foi fundada em 1727 e elevada vila em 1877. Possui uma população predominantemente rural, e tem-se verificado o aumento crescente da população urbana.

Figura 1 – Localização do Município de Ponta de Pedras



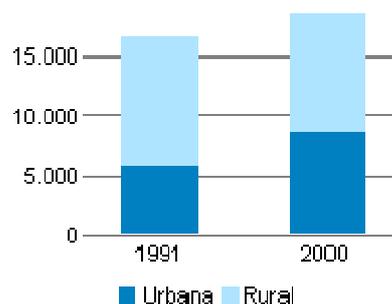
Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2003), a população total em 1991 era de 16.500 habitantes e 10 anos depois foi para 18.694, significando um aumento de 13%. Mesmo tendo uma população

predominantemente rural (10.053 habitantes), percebe-se um aumento da população urbana, pois nestes 10 anos apresentados (1991-2000), houve um aumento de 10,67% da população urbana, apresentando uma taxa média anual de 1,45%.

De acordo com essas informações explanadas e devido ao aumento da urbanização, o município deve ser obrigado a elaborar um plano diretor, de acordo com as normas do Estatuto da Cidade (2001). De acordo com o Estatuto da Cidade municípios com mais de 20 mil habitantes devem elaborar seu plano diretor, como também aqueles que têm interesse turístico, pois o município apresenta potencial para esta atividade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). O município de Ponta de Pedras não apresenta esta população exigida, todavia apresenta uma taxa de crescimento que prevê este aumento e conseqüentemente predomínio da população urbana nos anos seguintes. Este crescimento percebe-se no gráfico 1.

Gráfico 1 – População Urbana e Rural do Município de Ponta de Pedras



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (2003).

O desenvolvimento do país, em uma escala maior, e a necessidade de planejamento das cidades de maneira democrática, que consolida este desenvolvimento de maneira local, requer uma elaboração de um plano diretor onde todos os cidadãos estão habilitados a participar deste planejamento e intervir na realidade do município. Isso requer um processo de elaboração que prevê métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza e participem apresentando as necessidades de sua localidade com sua perspectiva. Isso significa que na elaboração deste plano diretor participativo não deve limitar-se apenas a audiência pública, e sim envolver a população por meio de redes já organizadas na sociedade, seja uma igreja ou sociedade de amigos do bairro, por exemplo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

O município atendeu esta necessidade e de fato existe um plano diretor efetuando as regulamentações, embora seja notória a postura

conservadora da atual gestão. E denomina-se plano diretor participativo, mesmo a população não tendo conhecimento e não existindo acesso para consulta. Sabe-se, de acordo com pesquisa realizada em 2007, que a Prefeitura Municipal de Ponta de Pedras contratou uma empresa para desenvolver o Plano Diretor, o qual se auto-intitula participativo. Entretanto, a população local, em entrevista preliminar, afirmou desconhecer o mesmo.

Observando o referido Plano, aprovado pela lei 463/2006, percebe-se que o mesmo segue, academicamente, os itens obrigatórios. Ao mesmo tempo, fica clara a falta de criticidade em relação aos problemas sociais existentes no município. A seguir, são apresentados alguns trechos do respectivo plano:

“Art. 3º - O Plano Diretor Participativo de Ponta de Pedras é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município, constituindo-se no referencial de orientação para os agentes públicos e privados na produção e na gestão territorial do Município e integra o processo de planejamento municipal.”

“DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA

Art. 9º - A execução da política urbana será orientada pelas diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, com vistas a garantir especialmente:

- I - o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- II - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no planejamento e execução da Política Urbana;
- III - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - e) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - f) a poluição e a degradação ambiental;
- IV - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;
- V - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- VI - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- VII - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”

O Plano Diretor segue esta estrutura até o seu final. Não há diagnóstico da situação atual do município e nem análises propositivas, ou seja, prognósticas, com sugestão de ação a longo prazo que poderiam acenar com melhorias na qualidade de vida da população. Seu formato parece uma cópia do Estatuto da Cidade, deixando evidente que a participação popular em sua elaboração se resume a frases de efeito.

A participação popular é um discurso democrático que existe em nosso país e que deve acontecer de fato. Portanto, é necessário envolver a população nesta discussão e tomar conhecimento sobre quais são os anseios e necessidades, e a criação de uma estrutura de orçamento participativo no qual o envolvimento da população seja efetivo.

Ponta de Pedras apresenta necessidades de serviços básicos a serem supridos e a população pode participar do planejamento e das discussões para o seu atendimento. São serviços básicos produzidos socialmente e que torna-se clara a diferença de acesso, principalmente aqueles que afetam a saúde pública, como a água encanada e a coleta de lixo, e que são sintomas de exclusão (CORRÊA, 1993).

Estes são casos evidentes em comunidades pobres, que conseqüentemente ficam em situação de vulnerabilidade devido as condições apresentadas em sua qualidade de vida. Esta situação é apresentada na tabela 1.

Tabela 1 - Acesso a Serviços Básicos, 1991 e 2000 (porcentagem de domicílios)

	1991	2000
Água Encanada	21,4	33,3
Energia Elétrica	31,9	52,3
Coleta de Lixo ¹	3,5	29,4
¹ Somente domicílios urbanos		

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (2003).

Para se ter uma idéia, até os dados do Atlas deixam dúvidas quando visualizamos a realidade do serviço urbano. Na fotografia da figura 2, tem-se uma casa que recebe o serviço de abastecimento de água encanada, sendo que é notória a precariedade do serviço.

Figura 2 – Casa na cidade de Ponta de Pedras com abastecimento de água



O município tem uma renda média muito baixa conforme a tabela 2. O crescimento da renda nestes últimos 10 anos apresentados neste estudo (de acordo com o Atlas de

Desenvolvimento Humano no Brasil) foi muito baixo, o que significa que não houve nenhum avanço efetivo na administração do município de caráter socioeconômico. Isso se deve ao fato de possuir uma economia frágil, baseada na atividade agropecuária (predominante), na extração de açaí (sazonal), e na criação de búfalos. Apesar do potencial turístico, o mesmo não é aproveitado.

Tabela 2 – Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade, 1991 e 2000

	1991	2000
Renda per capita Média (R\$ de 2000)	73,3	83,0
Proporção de Pobres (%)	70,4	71,8
Índice de Gini	0,47	0,58

Fonte: Atlas de desenvolvimento Humano (2003).

O Índice de GINI, que mede a concentração de renda, apresenta um quadro de desigualdade de renda considerável, e cresceu nestes últimos 10 anos, resultado que percebe-se até mesmo na falta de escolaridade da população, e verificado em sua qualidade de vida, na maioria com uma renda baixa. Isso requer novos investimentos de caráter social (tabela 3).

Tabela 3 – Nível Educacional da População Adulta (25 anos ou mais), 1991 e 2000

	1991	2000
Taxa de analfabetismo	29,7	25,8
% com menos de 4 anos de estudo	71,0	56,0
% com menos de 8 anos de estudo	91,7	81,2
Média de anos de estudo	2,6	3,7

Fonte: Atlas de desenvolvimento Humano (2003).

A média de estudo da população de Ponta de Pedras é também muito baixa, pois constata-se apenas 3,7 anos de estudo no ano 2000 e a falta de cursos profissionalizantes e técnicos, como também superior que contribuiria para o desenvolvimento da cidade e a qualidade de vida da população. Essas são algumas questões que poderiam ser levantadas se houvesse um planejamento participativo de fato, dentro do qual propostas seriam apresentadas para a população e principalmente e sob a perspectiva dos necessitados, os quais são atingidos diretamente pelos problemas do município.

Discussão

Villaça (2005) afirma que “poder-se-ia entender a participação popular como conjunto de pressões que a ‘população’ exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo”. Isso significa que

a participação da população seria justamente uma forma de pressionar a administração municipal a atender os interesses da maioria da população. No planejamento da cidade, as realidades locais devem ser um ponto de partida para a administração municipal e não um lugar de ações desencontradas, tornando o plano diretor ineficaz que permanecerá apenas no papel (SANTOS, 2000).

Compreende-se então, que o planejamento participativo deve acontecer de fato. E para que ele saia do plano teórico e torne-se uma ação participativa é necessário elaborar um plano para a sua realização que atinja o máximo da população, que é a maior parte interessada. Acredita-se que o planejamento de um município deva visar a qualidade de vida de sua população como um todo. Essa sensibilização na sociedade civil é uma atitude democrática e confirma que a cidade é um local para todos e que todos têm a responsabilidade na sua administração. A cidade então se torna um espaço de cidadania e todos são beneficiados.

Considerações finais

Este trabalho refere-se a um estudo em andamento, mas que pretendeu, preliminarmente, discutir o Planejamento Participativo no município de Ponta de Pedras.

Considerando a obrigatoriedade do plano diretor participativo, estabelecido pelo Estatuto das Cidades, percebe-se que a sua ineficácia não está apenas na negligência da administração em não cumpri-lo, mas em sua elaboração, na equipe de coordenação, nos técnicos envolvidos e na mobilização da população, a qual deve ir além das audiências públicas. Quando um processo democrático é estabelecido e todos os interessados estão envolvidos, um grande passo é dado para o desenvolvimento urbano no País.

Referências

- Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Versão 1 .0.0. Software 2003 ESM Consultoria. Dados 2003 PNUD. Acesso em www.pnud.org.br
- CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. 3ª edição, São Paulo: Ática, 1993.
- MARTINE, G.; TURCHI, L. A urbanização da amazônia: realidade e significado. In: VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 1988, Olinda. Anais do VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 1988.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo. Brasília: CONFEA, 2004.

SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. 5ª edição. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

_____ A Urbanização Brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1993.

VILLAÇA, Flávio. As Ilusões do Plano Diretor. São Paulo, 7 de agosto de 2005. Divulgado apenas pela Internet, 2005. Disponível em <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>. Acesso em 24/03/2008