

## UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CAMPINA GRANDE – PB.

**Nathália de Araújo Lima<sup>1</sup>, Sandra Amélia S. Silveira<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Estadual da Paraíba/ Depto de Serviço Social, e-mail nathalialimma@hotmail.com

<sup>2</sup>Universidade Estadual da Paraíba/ Depto de Serviço Social, e-mail samelias2@yahoo.com.br

**Resumo** - O presente trabalho resulta de uma pesquisa que objetivou analisar a participação popular no processo de revisão do plano diretor do município de Campina Grande-PB. Ao longo do mesmo abordamos os segmentos da sociedade civil e do poder público inseridos no processo, a fim de apreender suas concepções de plano diretor participativo e participação popular, bem como as contribuições efetivas da participação popular para o processo, tentamos reconstruí-lo analisando fatores como as correlações de forças existentes entre sociedade civil e poder público. Para tanto, utilizamos as técnicas de observação sistemática; análise documental; questionários, bem como entrevistas semi-estruturadas. Os principais resultados da investigação apontam que, não obstante a proposta participativa da revisão, a participação foi muito fragilizada, em virtude da forma como o processo foi encaminhado. Porém, a sociedade civil, conseguiu dar uma dimensão bem diversa à sua participação que, entretanto, distancia-se da proposta cidadã pautada na tomada de consciência dos participantes acerca do processo no qual estão inseridos, o que de fato não foi evidenciado na realidade pesquisada, salvo raras exceções.

**Palavras-chave:** Participação Popular; Plano Diretor Participativo.

**Área do Conhecimento:** Ciências Sociais Aplicadas.

### Introdução

A idéia de plano diretor é conhecida no Brasil desde 1930, com a publicação, em francês, do Plano Agache, que recebe o nome do famoso arquiteto e urbanista que o elaborou para a cidade do Rio de Janeiro (VILLAÇA, 2005). Os primeiros planos se restringiam aos grandes centros urbanos e buscavam embelezar a cidade através de diversas regras para as edificações e para a ocupação ordenada dos espaços. Pautavam-se numa concepção tradicional caracterizada pela tecnocracia e por termos complexos, de difícil compreensão para a população que, dessa forma, não tinha como participar. Esse quadro passou a ser questionado no final da década de 1970, com a articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana propondo a reformulação da legislação urbanística a fim de viabilizar novos instrumentos que, dentre outros objetivos, possibilitassem a democratização do acesso ao solo urbano.

Tal objetivo foi alcançado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que destinou um capítulo exclusivo para a Política Urbana (Capítulo II, artigos 182 e 183), no qual definiu a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para cidades com população acima de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, reafirma essa diretriz, estabelecendo o plano diretor como o *instrumento básico* da política de desenvolvimento e expansão urbana. Estes

marcos jurídicos inauguram uma concepção de plano diretor visto como um processo político de construção da cidade, elaborado a partir da multiplicidade de sujeitos que a compõem. Dessa forma, incorpora-se à elaboração dos Planos Diretores a idéia da participação popular como norteadora dos processos.

A participação tem assumido vários papéis na sociedade dependendo dos objetivos de quem dela se apropria. Sendo assim, ela pode assumir um caráter tanto libertário quanto manipulador. Para discutir as categorias participação e participação popular recorremos a diversos autores que trabalham com a temática (GOHN,2001; TEIXEIRA,2002; JACOBI,1989; ALBUQUERQUE,1998). Dentre os diversos conceitos analisados, pautamo-nos na concepção de participação cidadã defendida por Teixeira (2002), que pressupõe indivíduos conscientes de seus papéis nos processos em que estão inseridos.

O município de Campina Grande-PB, seguindo a recomendação do Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001, capítulo III, Art. 40, § 3º) de que a cada dez anos os planos diretores devem ser revistos, realizou no ano de 2006 a revisão do seu plano diretor de 1996. Neste contexto, a pesquisa que originou o presente artigo, teve como objetivo principal analisar a participação popular no processo de revisão do plano diretor participativo (PDP) de Campina Grande-PB.

### Metodologia

A referida pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, cujo método utilizado foi o crítico-dialético, com enfoque qualitativo. O conhecimento empírico acerca do objeto deu-se através da nossa inserção nas várias etapas do processo de revisão do plano diretor, viabilizada pelo estágio supervisionado de Serviço Social junto à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), na condição de estagiária e supervisora acadêmica, respectivamente.

Na coleta de dados foram utilizadas: observação sistemática dos momentos que constituíram a revisão do plano diretor, registrada em diário de campo, análise documental, entrevistas semi-estruturadas bem como questionários. Constituíram-se sujeitos da pesquisa representantes dos segmentos da sociedade civil (60) e os técnicos da SEPLAN (05) envolvidos no processo, totalizando 65 sujeitos.

Tendo por base as listas de presença, pudemos identificar com mais clareza os sujeitos que acompanharam o processo, em suas quatro etapas. Com os que participaram de no mínimo três eventos, ou seja, que acompanharam a maior parte do processo, realizamos entrevistas semi-estruturadas, que totalizaram 15. Da mesma forma procedemos com os 05 técnicos responsáveis pela revisão. Com aqueles que não acompanharam o processo em sua totalidade participando de no máximo dois eventos, foram aplicados 45 questionários. Os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo.

## Resultados

Os resultados obtidos no estudo nos possibilitaram identificar que o primeiro passo para a inserção da participação popular na revisão do PDP foi a escolha, pelo poder público, da Comissão Municipal ou Núcleo Gestor responsável pela fiscalização do processo. Constatou-se que nessa fase houve uma tentativa da equipe técnica de contemplar a representatividade dos diversos segmentos sociais do município. Entretanto, verificou-se a ausência de movimentos populares e entidades de base compondo a referida comissão, fator que talvez tenha contribuído para o posicionamento, em alguns momentos, apático e desarticulado, por parte dos representantes da sociedade civil limitando, portanto, sua efetiva participação no processo.

Dessa forma, pudemos analisar como um desafio para a implementação da experiência participativa do plano diretor a escolha de uma comissão fiscalizadora e estimuladora da participação.

A representatividade da sociedade é um fator importante a ser considerado quando se analisa a participação popular num plano diretor participativo. Contudo, observou-se que os

segmentos envolvidos não representavam a diversidade da sociedade civil, tendo em vista principalmente a falta de divulgação e mobilização junto aos mais variados setores, o que certamente contribuiu para a ausência daqueles que, se estivessem informados, possivelmente teriam interesse em participar.

A presença massiva de delegados do Orçamento Participativo (OP) durante as discussões é um aspecto elucidativo nesse sentido. Entende-se que a Prefeitura pensou no OP como uma entidade habituada às discussões da cidade e que, portanto, deveria ser chamada a participar do processo. No entanto, verificou-se que a ausência de diálogos prévios com os representantes desse fórum ocasionou a distorção das discussões pertinentes ao plano diretor, pois não se conseguiu estabelecer uma diferenciação entre OP e PDP, uma vez que os objetivos do PDP não foram amplamente discutidos prejudicando, consequentemente, uma postura propositiva ao longo da revisão do mesmo. Sabe-se que na experiência do OP em Campina Grande, os delegados estão habituados a um tipo de debate bem mais pontual sobre a cidade, o que dificultou definir diretrizes para o município, numa perspectiva macro, tendo em vista a concepção de alguns sujeitos da pesquisa sobre PDP como algo que traria benefícios para os bairros ou comunidades.

Diversas concepções surgiram acerca do PDP, por parte dos sujeitos da pesquisa. Dentre elas destacam-se: um planejamento para a cidade, uma abertura de canal para a participação popular, uma possibilidade de conhecimento, uma iniciativa política e, ainda, algo personificado.

Em se tratando de participação popular, esta foi concebida pelos sujeitos desde sua forma mais restrita, ou seja, a participação da população em debates públicos oficiais, até a sua forma mais abrangente como uma prática que requer consciência do processo no qual o cidadão está inserido.

O tempo foi outro aspecto determinante no processo. O Termo de Referência que nortearia a revisão previa quatro etapas, a serem realizadas durante um ano (abril de 2005 a março de 2006). Porém, o fato dos prazos não terem sido cumpridos de acordo com o que foi pré-estabelecido impossibilitou a realização das atividades de modo a atenderem plenamente os seus objetivos. O ano de 2006 foi um ano em que se vivia na cidade um clima eleitoral intenso, pois seria pleiteado, dentre outros, o cargo de governador da Paraíba e isso teve implicações não só na questão do tempo, mas também no conteúdo das discussões travadas durante a revisão do PDP. Com o calendário atropelado restou ao poder público tentar cumprir o prazo máximo de conclusão (10/10/2006) definido pelo

Ministério das Cidades, o que comprometeu mais ainda o processo. Segundo a Prefeitura, o não cumprimento acarretaria em risco da perda de recursos do referido ministério sendo, portanto, um prazo inadiável.

Destaca-se ainda, que a contratação de uma consultoria do estado de Pernambuco para a realização da etapa de Leitura da Cidade foi uma iniciativa que levou a vários questionamentos, principalmente se em Campina Grande não havia em suas Universidades (Universidade Federal de Campina Grande, Universidade Estadual da Paraíba, etc), profissionais gabaritados que conhecessem melhor a cidade e que fossem capazes de realizar esse trabalho. Sem falar que se evitariam gastos com essa contratação bem como problemas de relacionamento entre sociedade civil e técnicos estranhos à cidade.

O que se verificou nas diferentes etapas que não foram realizadas pela consultoria foi um relacionamento amistoso entre sociedade e técnicos, tendo em vista a relação pré-existente da entidade OP, que compunha majoritariamente o processo, com o poder público municipal.

## Discussão

Os anseios da sociedade civil por participação e construção de cidades mais democráticas, contribuíram para que ela se organizasse em um longo período de luta. A plataforma adotada pelos Movimentos Sociais Urbanos nas discussões em torno da Reforma Urbana, desde os anos de 1970 até meados da década de 1980, desafiava as matrizes tradicionais da cultura política brasileira e questionava os modelos tradicionais de planejamento urbano, baseando-se em pressupostos de democratização da gestão das cidades através da participação cidadã nos processos decisórios. Os frutos desta luta se refletiram em instrumentos legais tais como: a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001). A partir destes instrumentos, estabeleceu-se o planejamento urbano de cunho democrático como uma das diretrizes a serem cumpridas visando cidades mais justas e sustentáveis.

Embora a participação seja um dos conceitos basilares desse processo de lutas e das conquistas dele decorrentes, sabe-se que muitas vezes os processos participativos são utilizados para cooptação de pessoas a fim de legitimar objetivos que não lhes pertencem ou não condizem com a sua realidade.

A participação, pois, pode servir à prática de cooptação de indivíduos ou libertá-los. A participação cidadã, segundo Teixeira (2002) é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade

civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento se dará quando forem assumidos deveres e responsabilidades políticas específicas e quando forem criados e exercidos os direitos.

As diversas concepções dos sujeitos da pesquisa acerca do PDP demonstram que a participação requer, antes de tudo, informação para que as discussões não percam seu objetivo e os participantes não sejam utilizados de forma a viabilizar algo sob o qual não houve discussões prévias.

Da mesma forma ocorre com a participação que quando é tida como algo concedido, sem que se haja o entendimento de que ela é um direito adquirido através de lutas e conquistas, dificilmente verifica-se um processo de internalização e de absorção deste direito por parte da população (TENÓRIO; ROZEMBERG, 1997).

Dessa forma, a pesquisa indicou que, durante a revisão do plano diretor de Campina Grande, a atuação das entidades investigadas foi voltada para reivindicações pontuais e não para demandas de caráter coletivo, evidenciando que estas não conseguiram estabelecer relações com outros segmentos sociais, de forma a ampliarem direitos e influenciar, efetivamente, na tomada de decisões do poder público. Pode-se verificar que as relações estabelecidas entre Poder Público e entidades envolvidas no processo não ampliaram a capacidade de intervenção técnica e política, no tocante à viabilização da participação na gestão pública municipal tão propalada como participativa.

A falta de divulgação e mobilização da população, quando não deixou completamente à margem do processo, como é o caso da categoria estudantil, minimizou a presença de inúmeros segmentos importantes na discussão dos temas referentes à cidade.

Dessa forma, constata-se que na revisão do PDP não ocorreu uma prática de participação cidadã (TEIXEIRA, 2002), tendo em vista que esta pressupõe a tomada de consciência dos participantes acerca do processo no qual estão inseridos.

Diante de todos os obstáculos, percebe-se a dificuldade de implementar processos participativos, principalmente quando se trata de Plano Diretor, tendo em vista que estes foram historicamente construídos de forma meramente técnica. A revisão do PDP de Campina Grande apresentou-se como mais uma experiência desafiadora tanto para a sociedade civil, no sentido de se fazer participativa, quanto para o poder público enquanto instância que deve garantir essa participação.

## Conclusão

Não obstante os fatores limitantes de uma maior participação da sociedade civil na revisão do PDP de Campina Grande, esta se evidenciou em algumas ocasiões como, por exemplo, na ação apresentada ao Ministério Público, movida por um grupo de pessoas que entendeu que a participação não estava ocorrendo de acordo com os preceitos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. De fato, o estudo apontou que em alguns momentos o poder público não considerou as orientações contidas nas resoluções do Ministério das Cidades reguladoras da participação popular nos processos de revisões e elaborações de Planos Diretores.

Apesar dos entraves que se apresentaram à participação, o processo contribuiu para o aprendizado político, tanto do poder público quanto da sociedade, no sentido de ter sido uma experiência nova e completamente oposta àquelas que se destinavam à construção dos primeiros planos diretores. Esta experiência, de certa forma, promoveu a aproximação da população com o poder público, assinalando um novo momento de interlocução entre ambos, sem que, no entanto, fossem ultrapassadas práticas imediatistas e pragmáticas que contribuem para a ausência de uma participação cidadã.

## Referências

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação cidadã no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis: 1998. Disponível em:  
[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_169.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf). Acesso em: 11 de junho de 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Gráfica do Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. **Estatuto da Cidade**, Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**, São Paulo: Cortez, 1989.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global – Limites e Desafios da Participação Cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, vol. 07. Disponível em:  
<[http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos\\_gestaopublica/CAD%2007.pdf](http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos_gestaopublica/CAD%2007.pdf)>. Acesso em: 11 de junho de 2007.
- VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: [s.n.], 2005.