

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO**

**Ana Beatriz Oliveira Reis**

**Planejamento urbano e participação popular: considerações sobre a fase de elaboração  
do plano diretor participativo de Lima Duarte/MG**

**Juiz de Fora  
2014**

**Ana Beatriz Oliveira Reis**

**Planejamento urbano e participação popular: considerações sobre a fase de elaboração  
do plano diretor participativo de Lima Duarte/MG**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito  
da Universidade Federal  
de Juiz de Fora como requisito parcial a  
obtenção do grau de Bacharel em Direito

Orientador: Professor Doutor Frederico Augusto d'Ávila Riani

**Juiz de Fora  
2014**

**Ana Beatriz Oliveira Reis**

**Planejamento urbano e participação popular: considerações sobre a fase de elaboração do plano diretor participativo de Lima Duarte/MG**

Monografia apresentada a Faculdade de Direito  
da Universidade Federal  
de Juiz de Fora como requisito parcial a  
obtenção do grau de Bacharel em Direito

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Frederico Augusto d'Ávila Riani - Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Waleska Marcy Rosa  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Elizabete Rosa de Mello  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico esse trabalho aos meus pais, Fátima e Marcos, e às minhas irmãs, Eduarda e Júlia, por todo amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Frederico Riani por todo apoio durante a graduação, pela parceria em vários outros projetos, por ser minha referência de docente preocupado em contribuir para uma profunda transformação da sociedade. Agradeço ainda por toda amizade e por toda paciência durante esses cinco anos.

“Ou a democracia edifica as cidades ou as cidades destroem a democracia. Há tempos que não ouvia a expressão "gente que queremos ser". A utopia não é um ponto de chegada, é um devir essencial à prática democrática. A democracia é um sistema político onde o poder deve estar nas mãos das gentes que "querem ser gente." O resto é insidioso marketing baseado no egotismo infantil e no hedonismo narcisista, armas essenciais ao exercício do poder do capital acumulativo.”

Edson Reineh

## **RESUMO**

“O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo verificar se é possível falar em participação popular no planejamento urbano de Lima Duarte, quando da elaboração do seu Plano Diretor no ano de 2013. Parte-se do pressuposto que a verdadeira essência da democracia só é encontrada na sua forma participativa. Durante o planejamento urbano, a participação popular efetiva é essencial para que se construam cidades mais democráticas. Sendo assim, pretendeu-se compreender em que medida a participação popular se efetivou na fase de elaboração do Plano Diretor de Lima Duarte através da análise da fase de sua elaboração.”

Palavras-chave: Democracia Participativa; Planejamento Urbano, Plano Diretor.

## **ABSTRACT**

“The present graduation conclusion assignment aims to verify if it is possible to consider the community participation on the urban planning framework of Lima Duarte , regarding to its Urban Directive Plan in 2013. It is assumed that the true meaning of democracy can only be reached when there is public participation. During the urban planning framework, the effectiveness of public participation is essential for the democratic development of the cities. Thus, the report made intended to analyze how the public participation was considered into of the framework plan of Lima Duarte, during the elaboration phase.”

Keywords: Participatory Democracy; Urban Planning; Development Plan.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Participação nas oficinas comunitárias.....	33
--	----

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - O QUE É DEMOCRACIA PARTICIPATIVA? .....	13
CAPÍTULO II -O ESTADO SOCIAL E O ESPAÇO URBANO.....	18
CAPÍTULO III - DEMOCRACIA E CIDADES .....	20
CAPÍTULO IV - O PLANEJAMENTO URBANO E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS.....	22
CAPÍTULO V - O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE LIMA DUARTE/MG .....	26
CAPÍTULO VI - A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FASE DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE LIMA DUARTE.....	29
CONCLUSÃO:.....	35
REFERÊNCIAS .....	37

## INTRODUÇÃO

O principal objetivo desse trabalho de conclusão de curso foi verificar se é possível falar em participação popular no planejamento urbano de Lima Duarte, quando da elaboração do seu Plano Diretor no ano de 2013. A temática adotada insere-se nos campos do Direito Constitucional, da Ciência Política e do Direito Urbanístico. Pretende-se relacionar os temas planejamento urbano e participação popular.

Para verificar como se realizou a inserção da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor da cidade de Lima Duarte foi realizado um amplo estudo multidisciplinar para se compreender a relação entre cidade e democracia. Além disso, a acadêmica acompanhou como bolsista do projeto de extensão fruto da parceria entre a Universidade Federal de Juiz de Fora e o Município de Lima Duarte a maioria das oficinas comunitárias realizadas durante os meses de março, abril e maio de 2013.

O presente trabalho de conclusão de curso está organizado em seis capítulos. O primeiro capítulo trata do conceito de democracia participativa demonstrando-se que atualmente as práticas “democráticas” estão longe de alcançar o verdadeiro ideal da democracia que só será atingido através do seu exercício participativo.

O segundo capítulo demonstrou que a construção do estado social, que é um objetivo consagrado na nossa constituição promulgada em 1988, passa, fundamentalmente, pela transformação do espaço urbano.

No terceiro capítulo teve como objetivo defender a ideia, ainda em construção, de que a participação popular efetiva no planejamento urbano é capaz de conciliar democracia e cidade. No capítulo quarto fez-se um breve resgate histórico do planejamento urbano no Brasil.

No capítulo quinto demonstra-se como foi feita a construção do processo de elaboração do Plano Diretor participativo de Lima Duarte, como surgiu à obrigatoriedade e a parceria entre o município e a Universidade Federal de Juiz de Fora.

Por fim, no capítulo sexto é feita a análise da participação dos moradores do município nas oficinas comunitárias que aconteceram durante o processo de elaboração do Plano Diretor de Lima Duarte.

Na conclusão, são expostas de maneira sistematizadas as considerações possíveis a partir de toda essa análise construída através do estudo teórico e da análise de uma situação fática.

## CAPÍTULO I – O QUE É DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

Para compreender a relação entre participação popular e planejamento urbano, faz-se necessário definir primeiramente o que é a Democracia Participativa. Há várias definições sobre o que é Democracia Participativa e muitas vezes ela é confundida com os modelos de “participação” política predominantes nos regimes políticos ocidentais.

O professor GOMES CANOTILHO define que

(...) democracia participativa é a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos e democráticos (CANOTILHO, 2012, p. 288)

O constitucionalista português defende ainda que a democracia seja um processo dinâmico e inerente de uma sociedade aberta e ativa. Esse processo é capaz de oferecer aos cidadãos oportunidades de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo decisório em condições de igualdade. A partir dessa compreensão, surge para o Estado uma obrigação de se organizar de acordo com os princípios inerentes à democracia através de um processo de democratização de diferentes aspectos, quais sejam o econômico, o social e o cultural (CANOTILHO, 2012, p. 290).

Nesse sentido, deve haver a garantia de que cada indivíduo possa influenciar na formação da vontade coletiva bem como na atuação do poder público no momento da execução da vontade de todos. Esse é o grande diferencial da democracia participativa em relação aos demais modelos de democracia existentes.

Importante ressaltar que essa participação não é “qualquer” participação. Ela não pode se realizar apenas para legitimar decisões construídas de maneira anti-democrática antes mesmo de um debate plural na sociedade. A participação na democracia deverá ser aquela que garanta a todo indivíduo o direito de expor sua opinião para toda a comunidade a fim de que suas idéias possam influenciar no processo de construção da vontade coletiva. Logo, a participação da população de forma efetiva na gestão e no planejamento das atividades voltadas para a coletividade se faz indispensável para que a democracia não seja apenas um ideal, mas que seja, de fato, o regime no qual a “vontade da multidão” seja a verdadeira dirigente dos processos decisórios (NEGRI, 2002, p. 421).

ROBERT A. DAHL (2001, p. 49) caracteriza o processo democrático como sendo aquele em que se baseia no princípio fundamental segundo o qual “todos os membros deverão ser tratados (...) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar

decisões sobre as políticas que a associação seguirá (...) todos serão considerados politicamente iguais”.

Diante da dificuldade de estabelecer uma definição sobre o que é a democracia, o cientista político elege alguns critérios essenciais para que um processo seja realmente democrático, dentre eles a participação efetiva. De acordo com esse critério, “antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política” (DAHL, 2001, p. 49).

Na obra “Poliarquia: participação e oposição”, Dahl defende que atualmente não temos em nenhum país um regime que se aproxime da “Democracia Ideal”, mas sim Poliarquias, em maior ou menor grau. Logo, as poliarquias, segundo o cientista político seriam “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados (...) as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.” (DAHL, 2012, p. 31)

O desenvolvimento da Poliarquia é verificado através da análise de duas dimensões, quais sejam, participação e contestação pública. Quanto mais inclusivo o regime e quanto maior sua abertura à oposição, mais esse regime se aproxima da Poliarquia ideal.

São inúmeros os benefícios de se ampliar a participação e a contestação dentro dos regimes. A poliarquia permite o aumento do número de preferências e interesses representados, dificulta a adoção de sanções extremas pelos representantes, possibilita a mudança contínua da composição das lideranças políticas, bem como facilita o acesso à vida política de grupos historicamente excluídos. Esses são apenas alguns exemplos das vantagens da Poliarquia defendidas pelo autor ainda que este regime não seja, de fato, a “democracia ideal” na concepção de Dahl.

Por fim, Dahl defende que atualmente as democracias ocidentais caminham no sentido do desenvolvimento da poliarquia, sendo que, nesses regimes, poderão ser encontradas essas duas dimensões, quais sejam participação e contestação, em maior ou em menor grau de amadurecimento. Contudo, alerta que muitas democracias são, na verdade, hegemonias disfarçadas uma vez que não contemplam a participação e a oposição efetivamente.

Nas democracias ocidentais percebe-se claramente as características da Poliarquia. O sufrágio universal e a garantia de direitos políticos mínimos podem ser destacados como características comuns à maioria das poliarquias. Infelizmente, os regimes democráticos ainda

são muito frágeis. Na história recente, toda a América Latina viveu sobre o regime de hegemonias fechadas, sem espaço para a participação e para a contestação pública.

Contudo, a queda dos regimes ditatoriais não garantiu o triunfo pleno das poliarquias. A participação popular muitas vezes se realiza apenas no processo eleitoral e os governantes ainda têm muita resistência à contestação e criminalizam a conduta daqueles que lhes fazem oposição.

Além disso, não é suficiente criar direitos formais que atribuam igualdade política entre os indivíduos. Faz-se necessário que essa igualdade saia do plano formal e seja também efetivada no plano social e econômico. Só através da eliminação de diferenças sociais substanciais pode-se falar em igualdade política.

Nos regimes democráticos, na teoria, o povo é quem detém o poder político e não os seus representantes eleitos, conforme a constituição federal de 1988 expressa no seu artigo 1º. Logo, o processo eleitoral seria a manifestação concreta dessa participação onde o povo exerceria seu poder político de maneira a influenciar nas decisões do Estado.

Contudo, a verdadeira essência da democracia que se consiste na “autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de verdadeira instância” (BONAVIDES, 2001, p. 25) não poderá ser encontrada em muitos dos modelos atuais de exercício do poder democrático.

Inicialmente, pode-se afirmar que a democracia participativa não se confunde com o modelo de democracia representativa presente em grande parte das democracias no ocidente.

A democracia representativa pode ser considerada como uma possível alternativa à impossibilidade fática do exercício da democracia direta por cada indivíduo. No modelo representativo, a população, por meio de um processo eleitoral, escolhe seus representantes que irão exercer diretamente o poder democrático. O modelo representativo se baseia na idéia de que “esses representantes eleitos serão fiéis aos interesses dos cidadãos durante o período em que exercerem o mandato eletivo.” (BAPTISTA, 2003, p. 122)

Os limites do modelo representativo podem ser observados já no processo eleitoral. Aqueles cidadãos que desejam ser representantes da população no exercício do poder democrático não possuem condições de igualdade na disputa eleitoral. É discrepante o desnível entre as campanhas dos grandes partidos e aqueles que não possuem recursos suficientes para competir em condições de igualdade no processo eleitoral. No sistema político brasileiro, por exemplo, não existem mecanismos que realmente proporcionem maior equidade entre os candidatos durante o processo eleitoral. Além disso, a grande maioria dos

partidos recebe individualmente doações do setor privado que, futuramente, irá cobrar sua “bondade para o processo democrático” durante o mandato daqueles que foram eleitos com seu apoio. Todos esses fatores já maculam a atuação dos representantes do povo eleitos através no processo eleitoral.

As falhas acima destacadas se mostram suficientes para se questionar a legitimidade do processo eleitoral que define os representantes do povo através do voto. Porém, durante o exercício do mandato daqueles que foram eleitos através do processo eleitoral, surgem outros problemas que aumentam a distância entre a verdadeira vontade da população e o que é, de fato, decidido pelos nossos representantes.

Pode-se afirmar, conforme ensinamento da professora FERNANDA BAPTISTA (2003, p. 123) que uma das causas desse distanciamento é a “incapacidade dos partidos políticos de canalizarem adequadamente os múltiplos interesses da sociedade para a formação da vontade geral”. Os partidos políticos, infelizmente, se tornaram reféns de interesses privados e estão cada vez mais distantes da sua base. Importantes decisões políticas que irão influenciar diretamente a vida de cada cidadão são tomadas nos gabinetes dos políticos em detrimento de um debate plural (e necessário!). Essas decisões são legitimadas através do processo legislativo que, muitas vezes, não passa de uma formalização dos interesses privados constituídos previamente. Sendo assim, o interesse coletivo é esquecido em detrimento dos interesses privados dos partidos políticos e de seus membros que, durante o processo eleitoral, já estão comprometidos com interesses corporativos. Esse comprometimento, infelizmente, influencia toda a atividade legislativa, o que macula todo o sistema representativo.

Nesse contexto, são imprescindíveis mecanismos a partir dos quais os cidadãos exerçam diretamente o poder democrático a fim de decidir sobre os aspectos mais importantes da vida em comunidade. Contudo, a efetiva participação também não é exercida através dos tradicionais mecanismos de democracia semi-direta existentes no direito brasileiro, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Através dos dois primeiros mecanismos, os eleitores vão às urnas escolher entre opções predefinidas sobre determinado assunto. Esses mecanismos não estão isentos dos problemas do processo eleitoral, dentre eles a manipulação da consciência pública anterior ao processo de votação, em detrimento de um debate plural e profundo que construa soluções coerentes para determinados problemas. O debate fica restrito entre o “sim versus não” ou entre propostas vazias que não representam e muito menos sintetizam a complexidade da problemática que se quer enfrentar (se é que isso é possível). Já a iniciativa popular possibilita que um universo enorme de cidadãos, em conjunto, proponha um projeto de lei, que, não

necessariamente, será votado pelo Legislativo. Apesar de, a princípio, ser um mecanismo interessante, as exigências para que se apresente uma lei cuja iniciativa seja do povo tornam o instrumento praticamente inutilizável.

Portanto, a democracia participativa também não se confunde com a Democracia Semi-Direta e seus instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal no artigo 14, I, II e III, quais sejam o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, respectivamente.

A democracia participativa é aquela presa pela prevalência da vontade popular. Só através do exercício participativo e efetivo do poder democrático por meio da participação popular é que a vontade da população poderá ser efetivada em detrimento dos interesses privados e egoísticos. A inserção da participação popular na criação e gestão dos interesses da coletividade é uma das determinações da constituição brasileira e um dos inúmeros benefícios do exercício democrático participativo.

## **CAPÍTULO II – O ESTADO SOCIAL E O ESPAÇO URBANO**

A Constituição Federal promulgada em 1988 consagra o Estado Social como objetivo a ser construído. A atuação deste Estado social possui uma orientação finalística tendo em vista a implementação de condições básicas de igualdade entre os diversos segmentos sociais. Para se concretizar esses objetivos, o Estado deve buscar o planejamento e a promoção de “programas normativos finalísticos” (COMPARATO, 1997, p. 218) que tenham por objetivo diminuir as desigualdades sociais.

Para que o Estado Social seja uma realidade e não apenas uma utopia, faz-se necessário um planejamento estratégico através da criação e implementação de políticas públicas que garantam o acesso da população aos direitos sociais consagrados constitucionalmente. Esse planejamento estratégico, contudo, não poderá deixar de contemplar às políticas públicas destinadas à solução dos graves problemas urbanos existentes nas cidades brasileiras uma vez que essas cidades são marcadas pela desigualdade. Assim sendo, a construção do Estado Social passa, necessariamente, pela transformação do espaço urbano.

É possível destacar vários problemas sociais existentes nas cidades, sendo que esses problemas são encontrados na maioria das cidades brasileiras, ou seja, desde as grandes metrópoles até nos pequenos municípios. A segregação do espaço urbano entre locais de ricos e locais pobres pode ser percebida através de vários aspectos. Quase sempre, os locais em que as populações ricas habitam são dotados de maior infra-estrutura sendo que aos pobres são destinados os guetos, que não têm condições mínimas de salubridade. Nas periferias faltam equipamentos urbanos essenciais como hospitais, escolas, praças, creches e até mesmo serviços privados que poderiam garantir maior comodidade à população como bancos, por exemplo. Não há policiamento eficiente nas periferias e esses locais são verdadeiras “terras sem lei” onde os traficantes de drogas que ditam as regras. Até mesmo o saneamento básico não contempla a todos moradores. Já a população com maior poder econômico se isola dos problemas sociais em falsos condomínios (muitas vezes mantidos por serviços públicos custeados por toda a população) onde seguranças privadas e equipamentos de última geração garantem a segurança dos moradores desses locais.

Atualmente, a construção de uma mobilidade urbana inclusiva e de qualidade é um dos grandes desafios do urbanismo, principalmente nas grandes cidades. O transporte público, que é utilizado em sua grande parte pelas classes média e baixa, encontra-se em estado de calamidade na maioria absoluta das cidades brasileiras, seja pelas altas tarifas, seja

pelo sucateamento da frota, seja pela falta de atendimento às diversas localidades do município, principalmente aos bairros da periferia. Trabalhadores chegam a comprometer a maior parte do seu dia no trajeto da sua casa ao trabalho. As políticas de supervalorização do transporte individual, em especial do automóvel, tornaram a vida nas grandes e médias cidades um verdadeiro inferno: trajetos que durariam cerca de dez minutos demoram mais de hora para serem percorridos. Os grandes engarrafamentos fazem parte do cotidiano de muitos brasileiros, sendo a regra e não a exceção.

Nas cidades brasileiras, o interesse privado é quem tem espaço. Os grandes especuladores imobiliários “compram” o direito de usar a terra fora dos padrões estabelecidos pelas leis urbanísticas de uso e ocupação do solo quando não, muitas vezes, influenciam o legislativo no sentido de alterar essas leis a fim de se atender aos interesses do capital imobiliário que tem voz ativa nesse processo. Pode-se afirmar ainda que Esse problema é intensificado pela falta de um financiamento público das campanhas eleitorais. A cidade então é construída seguindo o caminho apontado pelo capitalismo em detrimento do interesse público.

Diante de todos esses fatores, fica evidenciado que a construção do Estado Social passa pela transformação do espaço urbano. Essas mudanças, contudo, além de serem urgentes e necessárias, devem ser construídas mediante um planejamento urbano que inclua a participação popular na sua elaboração e execução a fim de que essas transformações do espaço urbano realmente aconteçam para que possa se viver em cidades democráticas, onde todos tenham vez e voz ativa, não só o interesse privado. Onde a qualidade de vida da população esteja em primeiro lugar.

### **CAPÍTULO III- DEMOCRACIA E CIDADES<sup>1</sup>**

Para concretizar essas mudanças, acredita-se que seja fundamental conciliar democracia e cidade.

Nessa monografia, entende-se a cidade como espaço privilegiado para a construção da cidadania a partir da participação popular efetiva no planejamento e na gestão urbanos. Exercer o poder democrático no âmbito local, no seio da comunidade, é garantir que a democracia se realize na sua forma mais plena, participativa, efetiva e direta.

Embora a cidade seja esse local privilegiado para o exercício efetivo do poder democrático, percebe-se que a população está cada vez mais distante dos debates que envolvem as questões urbanas. Além disso, as cidades enfrentam grandes problemas sociais e as intervenções estatais, muitas vezes impositivas e despidas de legitimidade democrática, não são capazes de solucionar esses problemas.

A atual conformação do espaço urbano pode ser considerada como reflexo da desigualdade na distribuição dos recursos políticos: sua configuração se faz de maneira a atender os interesses privados dos grupos que detêm maior poder econômico. Os indivíduos não possuem a mesma capacidade de influenciar na configuração desse espaço. O modelo de democracia representativa e suas falhas aprofundam ainda mais essa desigualdade fazendo com que as cidades sejam planejadas e geridas sem levar em consideração os interesses coletivos. A população pouco ou quase nada participa das decisões sobre aspectos que influenciam sua vida cotidianamente como infra-estrutura urbana, transporte público, saneamento, moradia, dentre outros aspectos não menos relevantes.

As soluções para os problemas urbanos, que poderiam ser propostas no âmbito da comunidade, são impostas pelos governos locais que não se preocupam em saber o que pensa a comunidade afetada pelas intervenções do poder público (e privado) no espaço urbano.

Percebe-se ainda que, muitas vezes, predomina na formação do planejamento urbano a participação de técnicos em detrimento da participação popular. Esses técnicos, além de não conhecerem a realidade local tão bem como os moradores (aqueles que enfrentam cotidianamente os problemas do espaço urbano) muitas vezes estão comprometidos com interesses privados fazendo com que a organização do espaço urbano se realize de maneira a atender, em primeiro lugar, esses interesses alheios ao interesse da coletividade.

---

Parte do presente capítulo foi extraído do pré-projeto de dissertação da acadêmica apresentado na seleção para ingresso do mestrado em Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense no ano de 2014, sob o título: “Democracia e Cidades: a participação popular efetiva no planejamento e na gestão urbanos como condição para a construção da cidadania”

Apesar do atual quadro, acredita-se que a cidade possa ser considerada como um local privilegiado para o exercício do poder democrático de maneira mais direta e efetiva. Através do envolvimento popular na busca de soluções para os problemas locais e da construção coletiva de soluções pelos próprios moradores, concilia-se cidade e democracia.

Nesse sentido, BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS (2002, p. 47) defende que nossa sociedade precisa construir um novo contrato social para “reinventar a democracia”. Um dos objetivos desse novo contrato seria incluir espaços-tempos diferentes do espaço do Estado Nacional. Dentre esses novos espaços, destaca-se o espaço local.

As cidades têm enfrentado grandes problemas não só nos países subdesenvolvidos, mas também nos grandes centros do capitalismo. O modelo de planejamento estratégico que busca transformar a cidade em uma mercadoria através do *marketing urbano* promove verdadeiros processos de ‘higienização’ social num movimento de empurrar os principais problemas urbanos para a periferia. O discurso legitimador desse modelo de planejamento tem por base a eficiência, o bem-estar (principalmente dos turistas) e a segurança. Essas cidades são planejadas exclusivamente por técnicos, sem qualquer participação popular, com o objetivo de tornar a cidade mais competitiva. Os problemas sociais são encarados como problemas paisagísticos. (VAINER, 2002, p.81).

A cidade nesse contexto pode ser comparada a uma empresa que busca ser mais eficiente para aumentar os lucros do processo produtivo ao diminuir, por exemplo, os custos com a circulação das mercadorias. A configuração do espaço urbano, além de ser o reflexo das contradições do sistema capitalista, produz ainda mais desigualdades agravando inúmeros problemas sociais.

No contexto em que prevalece o modelo de planejamento estratégico, a democracia é ainda mais fragilizada, pois caberá ao interesse privado decidir sobre o planejamento e a gestão do espaço urbano.

Mas, em meio a tantas contradições, surge a voz do descontentamento de uma população que enfrenta todos os dias o caos das grandes cidades. É possível perceber que muitos dos movimentos de massa na atualidade têm como bandeira central o fim de muito dos problemas urbanos.

Em junho de 2013, o movimento de massas de caráter nacional que tomou conta do Brasil inteiro, iniciou-se em São Paulo através da luta pelo passe livre estudantil, tornando evidente que a ampliação do acesso, a melhoria e a construção de alternativas para o transporte público são debates extremamente relevantes (e necessários!) para a nossa sociedade.

Sem desprezar outros fatores, pode-se afirmar ainda que esses movimentos surgiram diante de uma crise do modelo de democracia representativa que não permite que a vontade popular seja a grande dirigente nos processos de planejamento e gestão do espaço urbano.

Nesse sentido, é a análise da filósofa Marilena Chauí sobre o movimento na cidade de São Paulo, em especial:

Não foram poucos os que, pelos meios de comunicação, exprimiram sua perplexidade diante das manifestações das manifestações de junho de 2013: de onde vieram e por que vieram se os grandes problemas que atormentaram o país (desemprego, inflação, violência urbana e no campo) estão com soluções bem encaminhadas e reina a estabilidade política? As perguntas são justas, mas a perplexidade, não, desde que voltemos nosso olhar para um ponto que foi sempre o foco dos movimentos populares: a situação da vida urbana nas grandes metrópoles brasileiras (CHAUÍ, 2013).

Portanto, faz-se necessário conciliar cidade e democracia numa via de mão dupla em que todos são beneficiados. Primeiramente, tem-se a cidade como o local privilegiado para o exercício do poder democrático de maneira participativa. O exercício do poder democrático através do debate sobre os problemas do espaço urbano no seio da comunidade é uma forma de concretização da cidadania, pois permite que cada indivíduo exponha suas idéias e possa influenciar de maneira efetiva na configuração do espaço urbano. Por outro lado, a participação popular efetiva no planejamento urbano poderá transformar o espaço urbano em um ambiente menos desigual e mais agradável: não há ninguém melhor que a própria população que enfrenta todos os dias os problemas urbanos para poder diagnosticar quais são os desafios e propor soluções para que a cidade seja um ambiente capaz de proporcionar o bem-estar a cada indivíduo.

## **CAPÍTULO IV – O PLANEJAMENTO URBANO E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**

Antes de tratar da questão do planejamento urbano especificamente, faz-se necessário destacar algumas relevantes questões. Muitos poderão considerar que a principal causa dos problemas urbanos é a falta de planejamento. Essa afirmação, contudo, não é absoluta. Embora muitos municípios brasileiros não tenham nem o Plano Diretor (até por não existir uma obrigatoriedade que abranja a todos eles) é possível afirmar que na maioria dos locais há planejamento, ou seja, existe um plano “formal” que defina como será organizado o espaço urbano.

Contudo, não se pode perder de vista outra realidade, qual seja, a omissão do poder público no que tange à execução dos planos urbanísticos. Essa omissão também contribui para a perpetuação das desigualdades do espaço urbano. Muitas vezes o que foi planejado após meses ou até anos de estudos é deixado de lado devido ao caráter fortemente intervencionista dos planos urbanísticos. Ainda que exista um plano formal (transformado em lei) que, na sua essência, vise diminuir as desigualdades da cidade, sua execução é ignorada pelo poder público muitas vezes para atender interesses privados.

Um exemplo dessa omissão ocorre com a instituição do IPTU progressivo no tempo. Esse imposto marcado pela extra-fiscalidade tem como objetivo principal forçar que a propriedade cumpra a sua função social. Ele é previsto em inúmeros planos diretores e tem respaldo tanto na Constituição Federal (artigo 182, §4º, II) bem como no artigo 7º do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001. Porém, muitos planos diretores deixam sua regulamentação para lei específica que, propositalmente, nunca é criada tornando esse instrumento urbano progressista ineficaz.

Logo, o discurso que afirma que os problemas das cidades existem devido à falta de planejamento deve ser observado com cuidado uma vez que a cidade é produto do sistema capitalista e, conseqüentemente, reflete as contradições inerentes da nossa sociedade.

Feitas essas observações, pode-se considerar, portanto, o planejamento urbano como instrumento pelo qual se consegue intervir na realidade do espaço urbano para se concretizar os objetivos sociais definidos na constituição e tornar as nossas cidades mais inclusivas.

Os termos planejamento e gestão não se confundem embora frequentemente sejam utilizados como sinônimos. A gestão urbanística corresponde

ao conjunto das actividades relacionadas com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, quer sejam realizadas directamente pela

Administração Pública, quer pelos particulares sob a direcção, promoção, coordenação ou controlo daquela (CORREA, 1993, p. 65 )

Segundo a professora portuguesa Fernanda Paula Oliveira, “falar em gestão urbanística significa falar na execução de planos” (OLIVEIRA, 2010, p. 89). Já o planeamento urbano, segundo a supracitada autora seria um “específico instrumento de actuação urbanística” (OLIVEIRA, 2011, p. 19).

O arquiteto e urbanista FLÁVIO VILLAÇA (1999, p. 169) aponta que o planeamento urbano no Brasil foi pensado para ser aplicado a cada cidade individualmente sendo que, na verdade, o que se chama de planeamento nada mais é que a organização do espaço intraurbano. No planeamento urbano brasileiro, o zoneamento é a prática de planeamento mais difundida e aplicada.

O zoneamento no Brasil, ainda segundo o arquiteto e urbanista, foi idealizado quase que exclusivamente para atender a interesses claros e específicos, particularmente aqueles interesses dos bairros da população de mais alta renda isolando as pessoas e usos do solo.

A história do urbanismo no Brasil, ainda segundo VILLAÇA, pode ser compreendida em três períodos que começa em 1875. O primeiro é marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento das cidades, exaltando a beleza monumental e a burguesia, classe em ascensão. O segundo período se inicia em 1930 através de um discurso que visa a transpor das cidades belas para as cidades eficientes. As obras de embelezamento passam a dar lugar às obras de infra-estrutura em detrimento, inclusive, das obras voltadas para a habitação. A técnica passa a ser enxergada como solução exclusiva para os chamados problemas urbanos. Logo, o planeamento seria a forma de resolver os problemas sociais que se manifestam na cidade que seriam causados pelo seu crescimento caótico. Esse período seria marcado ainda por interpretações de cunho ideológico das classes dominantes que criaram várias teses para definir a origem dos problemas sociais apontando o planeamento urbano como solução para esses problemas. Atualmente, tem-se iniciado um novo período baseado, principalmente, por uma reação ao segundo período que poder ser criticado por um tecnicismo excessivo.

No planeamento urbano brasileiro, o plano diretor teve várias fases sendo que ganha novos contornos com a promulgação da Constituição Federal em 1988 passando a ser “o instrumento básico de política urbana do Município.” (SILVA, 2010, p. 97)

José Afonso da Silva (2010, p. 103) defende, com base na atual Constituição Federal, a existência de um sistema de planos estruturais uma vez que ela fundamenta a criação de planos urbanísticos hierarquicamente vinculados de modo que os de nível superior sirvam de norma geral bem como de diretrizes aos planos de nível inferior.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, é a Lei Federal que estabelece as normas gerais de direito urbanístico no Brasil. No Estatuto da Cidade também está evidenciada a importância da participação popular na elaboração do plano diretor, como dispõe o artigo 40. Esse artigo define o que é plano diretor, ressaltando sua importância ao afirmar que é o instrumento básico de política urbana. O § 1º estabelece uma importante relação, qual seja, do planejamento urbano e do orçamento público que também pode ser considerado um instrumento de política urbana (REIS; RIANI, 2013). Já o §2º, o Estatuto da Cidade põe fim a dicotomia urbano e rural ao estabelecer que o plano diretor irá abranger todo o município. O § 3º estabelece a revisão do plano diretor e, por fim, o § 4º consagra a participação popular no planejamento urbano.

A Constituição Federal em 1988 já estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Com o advento da Lei 10.257/2001, essa obrigatoriedade foi ampliada sendo que hoje, além dos municípios com mais de vinte mil habitantes, devem também possuir plano diretor aqueles municípios que integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, estejam incluídos em áreas de especial interesse turístico ou os que têm grandes obras (aeroportos, barragens, hidrelétricas etc.), façam parte de áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional bem como aqueles que desejam utilizar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

Por fim, importante ressaltar que o Estatuto da Cidade, assim como a Constituição Federal (art. 5º, XXIII) também consagra o princípio da função social da propriedade. E, mais do que isso! O art. 39 da Lei 10.257/2001 estabelece a relação entre o plano diretor e função social. Dispõe o artigo supracitado que a propriedade cumprirá sua função social quando atender às exigências do plano diretor.

## **CAPÍTULO V – O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE LIMA DUARTE/MG**

Lima Duarte é um pequeno Município localizado no sudeste do Estado de Minas Gerais. Integra a região da zona da mata mineira e faz divisa com o sul de Minas. Conforma-se em uma área de 850 Km<sup>2</sup> em região montanhosa e de hidrografia abundante.

O Município é habitado por quase dezesseis mil pessoas, segundo dados do senso IBGE 2000<sup>2</sup>, considerando a população urbana e a população rural. Muitos de seus habitantes desenvolvem suas atividades de trabalho e estudo em Juiz de Fora, maior município próximo a Lima Duarte, separados por apenas sessenta quilômetros e cuja principal via de acesso é a BR 267.

Foi na década de 1980 que houve a entrada de um novo e promissor setor econômico no Município, o turismo, que vem crescendo cada vez mais na região a partir da criação do Parque Estadual de Ibitipoca. Percebe-se que há uma crescente valorização da terra na região, principalmente nas áreas localizadas próximas ao Parque devido ao ecoturismo, o que tem causado inúmeros conflitos.

A obrigatoriedade de fazer um plano diretor na cidade de Lima Duarte surge com a promulgação do Estatuto da Cidade uma vez que Lima Duarte é uma cidade com especial interesse turístico, principalmente, por ser sede do Parque Estadual de Ibitipoca. Além disso, o Município possui muitas cachoeiras, fazendas históricas, bem como grande patrimônio arquitetônico. Possui ainda destaque na culinária e a sua produção cultural é bastante difundida. Um exemplo disso é a realização anual da gincana de Lima Duarte que mobiliza grande parte dos moradores do Município, bem como atrai pessoas das cidades próximas.

Embora não tivesse um Plano Diretor promulgado, o município possui uma importante legislação urbanística. O distrito de Conceição de Ibitipoca, por exemplo, possui uma lei de uso e ocupação própria, promulgada em 2001. A Lei 1.155/2001 é tão importante que é chamada pelos populares de Plano Diretor de Ibitipoca. O Município possui ainda código de obras, código de posturas, legislação ambiental como, por exemplo, a lei 916/1993 que regulamenta a extração de areia em Lima Duarte.

Diante da obrigatoriedade da criação do plano diretor, foi realizada uma parceria entre o Município e a Universidade Federal de Juiz de Fora, através do Centro de Pesquisa Social, com o objetivo de se elaborar a lei que irá definir o planejamento da cidade pelos próximos anos.

---

<sup>2</sup> Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> > Acesso em: 29 nov. 2013.

Através desse convênio, a Universidade Federal de Juiz de Fora ficou responsável pelo apoio técnico na elaboração do plano diretor. Foi criada uma equipe multidisciplinar com professores, profissionais convidados e estudantes de várias áreas, quais sejam, arquitetura e urbanismo, geografia, ciências sociais, direito, comunicação, entre outras. Essas pessoas são as responsáveis pela elaboração do diagnóstico da cidade bem como apontar quais são os aspectos fundamentais que não podem faltar no futuro plano diretor da cidade, conciliando técnica e os anseios da população que foram expostos nas audiências públicas e nas oficinas comunitárias.

O processo de elaboração do plano diretor participativo de Lima Duarte compreende as seguintes etapas: Plano Executivo; Leitura Técnica e Comunitária da Realidade Municipal; Diagnóstico Consolidado; Discussão de Propostas com a comunidade; e Caderno do PDP com as metas, propostas e diretrizes para os temas prioritários e definição de instrumentos e planos complementares.

De acordo com o artigo 40 da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, a participação popular deverá ser efetivada através da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Há ainda o dever de observar o princípio da publicidade que será concretizado nesse processo através da garantia ao acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. A não observância destes pontos pode acarretar na rejeição do plano diretor bem como em sanção por improbidade administrativa para os agentes públicos responsáveis.

Durante a fase de elaboração do plano diretor, como estudante participante do projeto de extensão fruto da parceria entre a Universidade Federal de Juiz de Fora e o município de Lima Duarte, consegui perceber que houve uma preocupação muito grande por parte da equipe técnica de não apenas inserir a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, mas também de fazer com que a população compreendesse a importância dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade refletindo ainda sobre quais desses instrumentos seriam viáveis para serem adotados no município. Além disso, a equipe teve como objetivo mostrar à população que é fundamental participar da gestão das cidades e da fiscalização do cumprimento das leis urbanísticas após a promulgação do plano diretor.

Diante dessa preocupação, a equipe técnica elaborou um cronograma de participação comunitária, buscando através de ferramentas de comunicação contínua, mobilização, divulgação além de momentos para discussão coletiva, incluir ao máximo a sociedade nesse processo.

Segue o relato sobre o processo de elaboração do plano diretor de alguns membros da equipe técnica apresentado durante o CICAU - Congresso de Iniciação Científica de Arquitetura e Urbanismo:

Para dar início aos trabalhos, foi feita uma audiência de abertura na sede municipal onde o plano diretor foi apresentado aos moradores do município, destacando a importância da participação comunitária no processo. Além disso, foram feitas reuniões com os técnicos da prefeitura e alguns representantes do legislativo, buscando mobilizá-los e capacitá-los para que a elaboração do plano contasse desde o princípio com a participação destes setores.

Nesta sequência, foram desenvolvidos levantamentos documentais, visitas de campo com diferentes focos de acordo com as Áreas de Concentração e de Conhecimento Técnico, além de entrevistas específicas com os atores locais e técnicos da prefeitura. Ao fim de todos os levantamentos, foi realizada a análise e organização e leitura do material coletado, com o auxílio dos bolsistas de áreas multidisciplinares envolvidos no projeto, que resultaram na confecção dos relatórios técnicos.

Em paralelo a este momento, foram desenvolvidos materiais de capacitação comunitária para serem distribuídos pela internet e através da prefeitura às comunidades urbanas e rurais, pois a equipe técnica entende que a discussão feita com uma comunidade desinformada ou despreparada é um simples cumprimento de etapas, sem efeitos no desenvolvimento social do município.

Desta forma, assim que este pré-diagnóstico alcançou um nível de consistência de informações, podendo ser analisado, criticado e complementado, foi organizado um material para ser apresentado à população e técnicos no formato de uma oficina comunitária. As oficinas foram marcadas em cinco localidades diferentes dentro do município, com o intuito de abranger de forma satisfatória o território do município, buscando atingir assim o maior número possível de representantes locais e dos moradores destas comunidades como um todo.

Nestas oficinas, o projeto e a equipe vêm sendo apresentados, assim como o que está desenvolvido até então, para que a população possa apontar sugestões, possíveis erros nos levantamentos técnicos desenvolvidos ou informações ainda não coletadas.

Durante a discussão, a população é convidada a expor sua opinião acerca de temas gerais como saúde, educação, turismo, lazer, cultura etc. dentro daquela localidade. Através de diferentes formas de abordagem a comunidade expressa anseios e metas para o distrito e para o município como um todo, e com o auxílio da equipe técnica começa-se a explorar o que é possível fazer através das leis urbanas, das propostas de políticas públicas e dos instrumentos de planejamento que podem estar presentes no plano diretor. As diferentes opiniões são debatidas entre os moradores.

Neste primeiro momento, a capacitação e o levantamento de temas prioritários nestas comunidades são os principais focos do trabalho.

Para encerrar, dentro desta reunião, são escolhidos os representantes que comporão o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo, este núcleo gestor é responsável por facilitar a comunicação entre o corpo técnico e a comunidade, além de fiscalizar o andamento do projeto e seus produtos. Toda a documentação e relatoria foram disponibilizadas para a população através da prefeitura e da equipe técnica, contando com o auxílio da internet, pelas redes sociais ou correio eletrônico.

Até o momento quatro destas cinco oficinas já foram realizadas e os problemas que envolvem os caminhos da participação comunitária foram percebidos pela equipe técnica e suas possíveis soluções vêm sendo discutidas.

O Documento produzido após este momento, que reflete a Leitura da realidade municipal, foi repassado ao núcleo gestor e para a equipe da administração pública para avaliação e revisão. O núcleo gestor recebeu a incumbência de levantar em suas comunidades as discussões sobre o material.

Os canais de comunicação via internet foram utilizados como ferramentas efetivas de participação, representando uma experiência positiva neste sentido. Além do e-mail, foram criados espaços no facebook como forma de atingir de forma mais rápida os moradores, principalmente os jovens. Alguns canais foram ampliados por sugestão da própria comunidade, como a abertura de um grupo específico para discussões acerca das propostas levantadas para o plano.

(...)

Feitos os ajustes necessários, uma nova audiência aconteceu na sede municipal, onde foram apresentadas as leituras técnicas e comunitárias, já agregadas. Esta leitura foi aprovada pela comunidade como um diagnóstico sobre o qual as propostas poderiam ser elaboradas. (BARBOSA, B.L; et al, 2013).

No dia 28 de outubro de 2013 foi realizada uma audiência pública na sede do município, oportunidade em que foi apresentado o pré-diagnóstico dos estudos realizados pela equipe técnica. O plano diretor ainda encontra-se em fase de elaboração, ou seja, ainda não foi promulgado.

## **CAPÍTULO VI: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FASE DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE LIMA DUARTE**

Para garantir maior efetividade da participação popular durante o processo de elaboração foram realizadas até agora duas audiências públicas e seis oficinas comunitárias<sup>3</sup> nas seguintes comunidades: São José dos Lopes, São Domingos da Bocaina, Orvalho, Manejo, Conceição de Ibitipoca e na sede do município. Esses locais foram escolhidos pelo poder executivo conforme expresso no diagnóstico elaborado pela equipe técnica. (LIMA DUARTE, 2013, p.299)

A Administração Pública municipal ficou responsável pela divulgação e mobilização das reuniões. A equipe técnica orientou que a divulgação fosse realizada através dos seguintes meios: rádio local, carro de som, jornal local, faixas de rua, cartazes, folderes, e convite a grupos de interesse.

Conforme dados presentes no diagnóstico feito pela equipe técnica e apresentado na segunda audiência pública, realizada em 28 de outubro de 2013, a divulgação foi realizada da seguinte forma:

1. Rádio (anexo I)– os registros de divulgação foram realizados na Audiência de Abertura, em outubro de 2012. Foram realizadas inserções diárias de cinco dias (segunda sexta) na semana que antecedeu a data do evento, durante as programações da rádio local. Não foram divulgadas, em rádio, os eventos das Oficinas Comunitárias.
2. Carro de Som (anexo II)– para a Audiência de Abertura foram divulgadas duas vezes ao dia, durante a semana que antecedeu a data do evento, em diferentes bairros do município – não foi informado com precisão os nomes dos locais. Para as oficinas comunitárias, segundo dados da prefeitura, foram percorridos em 03 dias consecutivos antecedentes às datas dos eventos das oficinas com regularidade de 03 vezes ao dia. O carro de som circulou nas localidades de realização das oficinas.
3. Jornal (anexo III)– não houve divulgação por esse instrumento nenhum dos eventos realizados no município.
4. Faixas de rua (anexo IV)- foram registradas faixas de ruas somente para divulgação da Audiência de Abertura, para as oficinas comunitárias, segundo informações da prefeitura, foram otimizados investimentos na divulgação de carro de som.
5. Cartazes (anexo V)– apesar da produção de arte gráfica disponibilizada pela equipe técnica do Centro de Pesquisa Social, os cartazes foram distribuídos somente na Audiência de Abertura. Para as oficinas comunitárias foram, também, utilizados carros de som para a divulgação.

---

<sup>3</sup> As oficinas comunitárias têm com objetivo delegar a própria população o protagonismo da intervenção na projeção de suas demandas e interesses, competindo em condições de igualdade e regras comuns a todos os cidadãos.

6. Folderes (anexo VI) – esse recurso foi disponibilizado nos dois eventos: audiência de abertura e oficinas comunitárias. O material foi distribuído pela equipe técnica do Centro de Pesquisa Social, durante a fase de visitas técnicas, que aproveitaram a oportunidade de inserção local, para realizar a divulgação dos eventos e sensibilizar a população para participação do plano diretor.

7. Convites (anexo VII) – também segundo dados da prefeitura, para a audiência de abertura foram enviados a instituições da sociedade civil organizada e algumas repartições públicas locais, convites (no formato de folderes). Não foi registrado precisamente, as instituições convidadas. Pesquisa Social, durante a fase de visitas técnicas, que aproveitaram a oportunidade de inserção local, para realizar a divulgação dos eventos e sensibilizar a população para participação do plano diretor.

(LIMA DUARTE, 2013, p. 301)

Além da mobilização realizada para as audiências públicas e oficinas comunitárias, a equipe técnica mantém uma página no facebook <sup>4</sup> para divulgar todas as informações referentes ao processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Lima Duarte.

Como bolsista do projeto de extensão, fruto da parceria entre o Município de Lima Duarte e a Universidade Federal de Juiz de Fora, a autora desta monografia participou de quatro oficinas comunitárias (São José dos Lopes, São Domingos da Bocaina, Orvalho e Ibitipoca).

Com base nessa participação e através do acesso ao conteúdo das atas das demais oficinas comunitárias, passo a analisar a participação popular na fase de elaboração do Plano Diretor Participativo de Lima Duarte. Serão analisadas as oficinas comunitárias e não as audiências públicas por aquelas serem espaços mais propositivos que as audiências públicas, onde a população aponta os problemas locais bem como quais são as possíveis soluções para cada uma das situações existentes.

Primeiramente, destaca-se um ponto muito positivo, qual seja a vontade da população em participar quando o espaço é concedido. Mais do que falar quais são os problemas locais as pessoas das várias comunidades se mostraram muito empolgadas em apontar quais são as soluções para os problemas enfrentados cotidianamente. Embora muitas vezes a própria equipe tenha direcionado a discussão para questões mais ligadas ao planejamento urbano, a própria população teve amplo espaço para poder reclamar dos problemas que elas convivem diariamente, não menos importantes, como saúde, educação, mobilidade, habitação. E, além disso e não menos importante, apresentar propostas para esses

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.facebook.com/pdplimaduarte.planodiretor?fref=ts>> Acesso em: 12 dez. 2013.

problemas cotidianos, quais sejam, falta de infra-estrutura urbana, mobilidade restrita na zona rural, insuficiência dos serviços públicos de saúde ofertados pelo poder público dentre outras

Oportunidades como essas demonstram que, ao contrário do que diz o senso comum, a população, muitas vezes, deseja participar da discussão sobre os problemas enfrentados na comunidade. Fazer esse debate ao nível local favorece a efetiva participação daqueles que, mais do que qualquer político ou técnico, conhecem a realidade local e possuem sim qualificação para apontar soluções que atendam ao bem comum.

No distrito de São José dos Lopes, por exemplo, as intervenções dos moradores foram riquíssimas. A comunidade já tem um histórico de unidade e cooperação. Lá existe uma organização não governamental que conta com a participação de vários moradores e que tem por objetivo capacitar profissionalmente os jovens, promover eventos culturais, dentre outras atividades. Percebe-se que a tradição cultural é muito forte nesse lugar que possui uma tradicional banda de música formada por pessoas da comunidade.

Essa vontade de participar demonstrada por vários moradores em diferentes oficinas deve ser observada como um ponto positivo por aqueles que acreditam que a verdadeira democracia é aquela que contempla a participação efetiva no planejamento e na gestão dos assuntos coletivos. Serve ainda para desmistificar uma suposta apatia do povo para participar da vida pública.

Esse otimismo gerado por essa vontade da população em participar da elaboração do planejamento urbano, especificamente, não pode ser minado pelos inúmeros problemas que dificultam essa participação bem como a prevalência dessa vontade no momento da execução dos planos. Inúmeros são os desafios para que a nossa democracia se aproxime, cada vez mais, do modelo participativo almejado.

Durante a fase de convocação para as oficinas, já foi possível destacar alguns problemas que acarretaram a baixa presença de moradores nesses espaços. Conforme texto acima extraído do diagnóstico, a convocação para as oficinas se realizou, predominantemente, através de carro de som.

Até então, a maioria da população nunca tinha ouvido falar em plano diretor e muito menos sobre a sua importância para o desenvolvimento do município bem como para a qualidade de vida das pessoas. A convocação através do carro de som não garante a efetiva mobilização e nem sequer a presença considerável das pessoas às oficinas. Nesse caso, uma solução possível seria a criação de uma agenda de debates prévia às oficinas juntamente com os demais segmentos sociais. Por exemplo, nas escolas, poderiam ter sido realizados palestras sobre o que é o plano diretor, demonstrando às crianças e jovens qual a importância do

planejamento urbano e da efetiva participação da gestão dos assuntos coletivos. Movimentos sociais, igrejas e associações, por exemplo, poderiam também ajudar nessa mobilização que, além de ser mais eficaz, iria legitimar ainda mais os processos de participação.

As falhas na fase de mobilização das oficinas comunitárias, que se baseou quase que exclusivamente na convocação através do uso de carros de som, comprometem, sem dúvidas, a participação nas oficinas que estão longe de qualquer ideal que se almeja no exercício participativo da democracia.

Segue tabela disponibilizada no diagnóstico realizado pela equipe técnica e apresentado no dia 28 de outubro de 2013 durante a realização da segunda audiência pública com o número de participantes em cada oficina, exceto São José dos Lopes. Embora não conste um número exato na tabela, houve a participação de vários moradores na oficina comutaria realizada nesse distrito.

Tabela 1 – Participação nas oficinas comunitárias

<b>Data</b>	<b>Horário</b>	<b>Local</b>	<b>Nº participantes</b>
10/03/2013	13:00h	São José dos Lopes	
17/03/2013	14:00h	São Domingos de Bocaina	50
23/03/2013	14:00h	Manejo	22
23/03/2013	14:00h	Orvalho	30
06/04/2013	14:00h	Sede I	Não teve em razão da ausência de participantes – deslocada para oficina Sede II
06/04/2013	14:00h	Sede II	28
15/04/2013	14:00h	Conceição de Ibitipoca	69

Fonte: LIMA DUARTE, 2013, p.315)

Primeiramente, destaca-se o baixíssimo percentual de participação popular nessas oficinas. Considerando que o município tenha cerca de dezesseis mil habitantes e considerando ainda que participaram das oficinas pouco mais de duzentas pessoas no total, constata-se que nem dois por cento da população tenha participado de evento tão importante. Na sede, a participação foi muito abaixo do que se espera sendo que, uma das duas oficinas foi cancelada devido à ausência de moradores para a realização do evento.

No distrito de Conceição de Ibitipoca, a realidade é um pouco diferente. Em razão dos inúmeros interesses econômicos presentes na região, tão evidenciada pelo ecoturismo, houve expressiva participação de empresários e proprietários de terras que estavam nas oficinas para defender seus interesses diante de uma possível ameaça do plano diretor aos seus negócios devido ao caráter fortemente intervencionista das leis urbanísticas.

Esses dados são preocupantes uma vez que o Estatuto da Cidade determina que a participação durante a elaboração seja elemento essencial do plano diretor e não mera formalidade. Essa participação deve ser o mais representativa possível. Sendo assim, é possível afirmar que as oficinas deveriam ter sido mais amplas, ou seja, mais moradores da cidade deveriam ter participado das reuniões. No que tange ao aspecto quantitativo, acredito que o fato das oficinas terem sido realizadas aos finais de semana não tenha prejudicado a participação uma vez que durante a semana, outros fatores como compromissos profissionais poderiam ter prejudicado ainda mais a participação.

A tímida participação quantitativa dos moradores fez com que, muitas vezes, as falas durante as oficinas fossem predominantemente as dos representantes do poder público. Muitas vezes vereadores, secretários da administração municipal e até mesmo o prefeito da cidade preencheram com suas falas o tempo destinado a ouvir a opinião dos moradores. As falas dos representantes do poder público municipal serviam, principalmente, para justificar alguma ação ou omissão da Administração Pública. Logo, o objetivo principal das oficinas era prejudicado, prevalecendo, nesses casos, a voz do poder público em detrimento da efetiva participação popular.

Percebendo essa situação, a equipe técnica conversou com os representantes do poder público sugerindo que os mesmos não participassem da fase de grupo. Nessa parte, os moradores eram divididos em grupos que tinham por objetivo discutir os temas relacionados ao plano diretor, apontar qual a atual situação do lugar, tanto os aspectos positivos quanto os negativos.

A partir das oficinas realizadas nos distritos de Manejo e Orvalho, os representantes do poder público já não participavam mais das discussões nos grupos. Ainda assim, na fase em que as discussões realizadas no grupo eram levadas para todos os presentes, os representantes do poder público faziam intervenções a fim de justificar os problemas apresentados pelos moradores.

Através de todos esses problemas percebidos nas oficinas comunitárias percebe-se que a participação popular na fase de elaboração do plano diretor é comprometida uma vez que há falhas na forma de convocação e mobilização das oficinas até mesmo na sua realização sendo que, muitas vezes, ainda prevaleceram as vozes dos representantes do poder público.

Logo, pode-se afirmar que são muitos os desafios para que os atuais mecanismos de participação popular no planejamento urbano garantam que a população realmente influencie na formação dos planos diretores.

## CONCLUSÃO:

Diante da análise da experiência da fase de elaboração do plano diretor é possível concluir que:

- 1) Nada obstante o elevado nível de abstenção no processo de participação popular, há, nos moradores presente na oficina, uma verdadeira vontade de participar e construir. A democracia é um exercício e o seu fortalecimento passa prática democrática. Oportunidades como as oficinas comunitárias revelam que a população, quando concedido o espaço, tem muita disposição em discutir os problemas que fazem parte do cotidiano de todos bem como apontar soluções para esses problemas. Essa disposição deve ser incentivada pela sociedade para que a democracia seja mais participativa quanto possível.
- 2) Não basta apenas avisar a população sobre a realização de eventos como as oficinas comunitárias. A efetiva convocação deve ser precedida por uma grande mobilização na sociedade para se apresentar o que é o planejamento urbano e qual o seu impacto na vida dos moradores das cidades. Uma sugestão para que as oficinas fossem realmente legitimadas pela participação seria a criação de um calendário de atividades conjuntas entre Poder Público e os vários segmentos da sociedade. Essas atividades teriam como principal apresentar os temas relacionados ao planejamento urbano a fim de que as pessoas compreendessem a importância da participação na fase de elaboração do Plano Diretor. Com esse debate prévio, haveria um amadurecimento sobre os assuntos futuramente debatidos. As oficinas, com certeza, contariam com maior presença das pessoas que, muitas vezes, deixam de participar por nem mesmo saber o que é o plano diretor.
- 3) A participação do Poder Público durante as oficinas deve ser limitada, pois a simples presença desses representantes inibi a efetiva participação dos moradores. Essa participação do poder público deveria se restringir ao apoio logístico para a realização de eventos como as oficinas. Quanto maior a autonomia da população para a realização das oficinas, maior será a liberdade das pessoas para exporem suas críticas aos seus representantes. Essas críticas são fundamentais para melhorar a qualidade de vida dessas pessoas e devem sim estar compreendidas no planejamento urbano. Sem esse diagnóstico da própria população, o plano diretor é falho, sem legitimação e desconexo com a realidade. Logo, é fundamental que se garanta ampla liberdade nas oficinas para que os moradores participem de forma autônoma da elaboração do plano diretor.

4) A participação da população no que tange as questões urbanas não deve se restringir a elaboração do plano diretor. Os moradores devem participar também da execução dos planos urbanísticos. Ou seja, a participação não deve ser efetiva apenas na fase do planejamento urbano sendo fundamental a participação durante a gestão urbana. Nesse sentido, as experiências existentes nas cidades brasileiras em relação ao orçamento participativo revelam que este instrumento de direito financeiro pode ser ainda instrumento de gestão urbana (SOUZA, 2006, p. 338) Logo, o orçamento participativo é uma sugestão de meio a ser utilizado após a promulgação do plano diretor para que a população continue participando efetivamente da gestão da cidade aliando orçamento público e planejamento urbano.

Chega-se a essas conclusões após a análise da experiência de um pequeno município brasileiro, qual seja, Lima Duarte. Vários aspectos importantes não foram considerados, como o nível de escolaridade da população, a renda, a composição familiar, o papel da religião na vida das pessoas, a participação na vida política. Todos esses dados seriam fundamentais para uma análise mais precisa da participação popular no município.

Ainda assim, através da análise qualitativa e quantitativa das oficinas comunitárias realizadas durante a fase de elaboração do plano diretor, é possível identificar vários desafios que se colocam em pauta para que a população realmente influencie na formação dos planos diretores. Esses desafios, no entanto, não se restringem apenas a cidade de Lima Duarte e estão presentes em diferentes lugares. Superar esses desafios é fundamental para se consolidar a democracia na sua forma mais participativa.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARBOSA, B.L.; DUARTE, M.A.; ASSIS, F.; QUARESMA, F.; MORAIS, G.; FRANZINI, M.. **A participação social na elaboração do plano diretor participativo de Lima Duarte**. Anais do IX Congresso de Iniciação Científica em Arquitetura e Urbanismo da Regional Leste da FeNEA. Niterói, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2013.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997.

CORREA, Fernando Alves. **As grandes linhas da recente reforma do direito urbanismo português**. Coimbra: Almedina, 1993.

CHAUI, Marilena de Souza. **O inferno urbano e a política do favor, tutela e cooptação**. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo>> Acesso em: 28 out. 2013.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. 2. Reimpre. – São Paulo: Editora da USP, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática** 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

LIMA DUARTE. **Produto 3 – Leitura da realidade local de Lima Duarte – MG. Pré-diagnóstico**. Disponível em: <<https://drive.google.com/folderview?id=0By2FxEst-X4RRFFDRE1JNzdzYUk&usp=sharing>> Acesso em: 28 dez. 2013.

NEGRI, Antonio. **O Poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

OLIVEIRA, Fernanda Paula de. **Novas tendências do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito do Urbanismo: Do Planejamento À Gestão**. Coimbra: Cejur, 2010.

REIS, Ana Beatriz Oliveira; RIANI, Frederico Augusto d'Ávila. **Orçamento participativo: participação popular efetiva no planejamento urbano**. In: VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. IBDU: São Paulo. 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia**. 2ed. 2002. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/artigos-em-revistas-cientificas.php>. Acesso em 28 de outubro de 2013.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Urbanístico**. 6ed. São Paulo: Malheiros, 2010.  
SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 4ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VAINER, Carlos B. **Pátria, Empresa E Mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano**. In: A Cidade do Pensamento Único, 3ed. Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato(org.). Petrópolis: Vozes, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**, In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo; Fupam/Edusp, 1999.