



Desafios territoriais ante ameaças e possibilidades latino-americanas: Estratégias para reduzir injustiças socioambientais

Eixo temático: Ordenamento Territorial e Políticas Públicas

AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA PARTICIPATIVA DE ELABORAÇÃO DOS PLANO DIRETOR DE TIMBAÚBA – PE.

J. R. de Lima^a, T. A. Moreira^a

a Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP). Universidade de São Paulo, São Carlos, São Paulo, Brasil
jrlrafael@usp.br

Resumo expandido

Este artigo corresponde ao resultado do trabalho de dissertação de mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, onde se objetivou na avaliação dos planos diretores participativos da Zona da Mata de Pernambuco, com o estudo de caso do processo de elaboração dos planos diretores dos municípios de Timbaúba e de Nazaré da Mata. Este trabalho corresponde a análise feita em torno da metodologia participativa desenvolvida pelo governo do estado de Pernambuco através do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata – PROMATA, em parceria com a Agência de Desenvolvimento do Governo Alemão – GTZ; vindo a elaborar os planos diretores de 19 municípios das Zonas da Mata Norte e Sul do Estado durante o ano de 2006. A metodologia desenvolvida se consubstanciou como sendo uma mescla de métodos de inserção da participação popular na elaboração de políticas públicas, onde foram estruturadas diversas fases de inserção da população local ao longo do processo de elaboração dos planos diretores participativos, obrigatórios para os municípios brasileiros de acordo com as premissas do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Dentre as fases analisadas, tem-se: apresentação inicial com a constituição da equipe técnica local; capacitações dos atores sociais e representantes municipais em torno do significado de plano diretor e sua importância para os municípios e seus cidadãos; etapa de Leitura da Realidade, dividida em leitura técnica (etapa onde os técnicos participantes, dentro dos seus eixos de atuação, elaboravam seus respectivos diagnósticos construídos através de visitas in loco, assim como de informações socioespaciais levantadas em documentos e dados oficiais) e leitura comunitária (etapa que teve a participação dos atores sociais e representantes governamentais na elaboração de um diagnóstico comunitário, onde foram usadas técnicas de participação como o *brainstorm* (chuva-de-ideias), onde os participantes elencavam problemas e potencialidades do município dentro dos eixos econômico-social e urbano-ambiental); etapa de formulação e pactuação das propostas, baseadas nos levantamentos descritos pelos participantes das etapas de leitura comunitária (nessa etapa foram utilizadas técnicas de confrontação dos tópicos levantados e hierarquização desses tópicos para em seguida poder serem criadas as respectivas propostas levando-se em consideração os pontos mais relevantes); o momento seguinte se estruturou como sendo a etapa de definição dos instrumentos urbanísticos baseados num zoneamento especial; por fim, tem-se a etapa de construção do projeto de lei e de realização da conferência da cidade para aprovação pela população local do respectivo projeto antes de ser levado à câmara de vereadores para aprovação final. Como conclusão

da pesquisa de mestrado, levantou-se que as diferentes etapas e suas respectivas complexidades ensejaram certos graus de participação dos atores sociais, havendo etapas com alto grau de participação sobrepostas por etapas com baixo grau de participação popular (etapas apenas informativas, ou que poderiam ser interpretadas como de manipulação), ou mesmo a realização de etapas sem a participação popular, a exemplo do processo de elaboração do zoneamento espacial e a definição de parâmetros urbanísticos.

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

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, o Brasil apresentou um acelerado crescimento populacional, com intenso processo migratório das áreas rurais para as áreas urbanas que resultaram no parcelamento, uso e ocupação desordenados dessas áreas urbanas (MARICATO, 2002). Entre as décadas de 1960 e 1970 foi verificada a inversão demográfica, onde se verificou que a maioria da população brasileira já residia em cidades (IBGE, 2023). O rápido crescimento urbano ensejou o espraiamento urbano com a formação de enormes áreas periféricas formada principalmente pela população de baixa renda. Em paralelo, se viu a constante elaboração de planos diretores centralizados por parte dos governos municipais. Planos diretores esses que por vezes, não refletiam a realidade socioespacial das cidades brasileiras. No começo da década de 1980, dentro do processo de redemocratização brasileira, com o fim da ditadura militar, os movimentos sociais urbanos encamparam a elaboração de diretrizes que visavam a criação de um modelo de cidade mais inclusiva. Durante a elaboração da nova constituição federal, promulgada em 1988, foi criado o capítulo que tratava especificamente da política urbana, exigindo que as cidades com mais de vinte mil habitantes elaborassem os seus planos diretores. Apenas em 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001) que exigia a participação popular na elaboração dos novos planos diretores, estipulando um prazo de cinco anos para que esses fossem aprovados pelas respectivas câmaras municipais.

A escolha do tema justifica-se pela importância em analisar os mecanismos que moldaram os planos diretores das cidades brasileiras, no que diz respeito as suas metodologias participativas. O trabalho além de contribuir para o aprimoramento destes instrumentos serve de base a outros estudos sobre a temática.

Como forma de organizar os processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos nos municípios da Zona da Mata de Pernambuco, o Governo do Estado de Pernambuco, através do PROMATA, em parceria com os municípios que se enquadravam dentro da obrigatoriedade de elaborarem seus planos diretores, desenvolveu uma metodologia participativa e formou equipes de consultores para a elaboração desse instrumento de política urbana.

O objetivo deste artigo consiste em apresentar os resultados levantados em torno da análise da metodologia participativa desenvolvida pelo PROMATA, com enfoque na participação popular em durante as etapas de elaboração dos planos diretores dos municípios de Timbaúba e Nazaré da Mata. A hipótese central do trabalho é a de que procedimentos Metodológicos, com a utilização de técnicas que se pautem na alta complexidade de compreensão, acarretam na existência de entraves que poderão dificultar a participação popular, e, por conseguinte, a possibilidade de inviabilizar do processo.

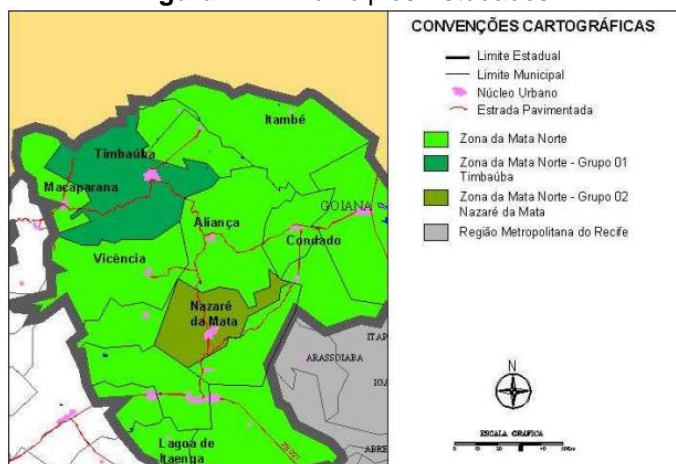
O artigo a ser apresentado está estruturado em:

- Introdução com a apresentação da pesquisa desenvolvida durante o mestrado em desenvolvimento urbano, defendido na Universidade Federal de Pernambuco no ano de 2009;
- Caracterização do objeto de estudos, com a descrição da metodologia participativa de elaboração dos planos diretores dos municípios da Zona da Mata de Pernambuco;
- Análise da metodologia aplicada aos planos diretores dos municípios estudados: Nazaré da Mata e Timbaúba;
- Conclusões levantadas a respeito da participação popular diante da presente metodologia participativa implementada pelo Governo do Estado de Pernambuco através do PROMATA.

METODOLOGIA

O recorte espacial da área de estudos consiste na análise da participação popular dos planos diretores dos municípios de Nazaré da Mata e de Timbaúba, localizados na Zona da Mata Norte do Estado de Pernambuco.

Figura Nº 1. Municípios Estudados.



Fonte: PROMATA, 2006.

O trabalho teve como principais fontes de dados, à análise dos documentos elaborados pelo PROMATA durante o processo de elaboração dos respectivos planos diretores estudados, dentre os meses de maio e dezembro de 2006.

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

- Análise Documental;
- Entrevistas semiestruturadas, realizadas junto aos especialistas técnicos envolvidos no processo de elaboração das propostas urbanísticas dos municípios estudados assim como dos referidos coordenadores locais e participantes da sociedade civil;
- Observação Participante, relativo ao envolvimento do autor desta pesquisa no processo de elaboração dos Planos Diretores, trabalhando como Arquiteto Urbanista – Técnico de Apoio, realizando visitas e participando diretamente das discussões junto à comunidade local, durante os meses de junho a dezembro de 2006.

Referências bibliográficas

Livro com autor:

- Buarque, S. C. (2006) Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia de Planejamento. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- Leal, S. M. R. (2003). Fetiche da Participação Popular: Novas práticas de Planejamento, Gestão e Governança Democrática na Cidade do Recife – Brasil. 1. ed. Recife: Ed. CEPE.
- Santos, B. de S. (2003). Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Souza, M. L. de. (2002) Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Livro com editor:

- Brasil. Câmara dos Deputados. (2005) Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Presidência da República/ Câmara dos Deputados: Secretaria especial de Desenvolvimento Urbano / Caixa Econômica Federal/ Instituto PÓLIS.
- _____. Poder Legislativo (2001). Lei 10.257/2001 de 10/07/2001: Estatuto da Cidade: regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, 2001. Seção 1, nº 133.
- Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. (orgs.) (2007). Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial. 1 ed. São Paulo: Annablume.
- Pernambuco (2005). Plano Diretor Participativo – Pernambuco. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM. 1 ed. Recife: CEPE – Companhia Editora de Pernambuco.

- Pernambuco (2006). Diagnóstico Participativo do Plano Diretor de Nazaré da Mata. Recife: PROMATA (Cd-rom).
- Pernambuco (2006). Diagnóstico Participativo do Plano Diretor de Timbaúba. Recife: PROMATA (Cd-rom).
- Ribeiro, L. C. de Q.; Cardoso, A. L. (orgs). (2003). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 1. ed. Rio de Janeiro: REVAN e OBSERVATÓRIO/IPPUR/UFRJFASE.

Capítulo de um livro:

- DE LA MORA, L. (1998). Aferição da qualidade da Participação dos novos atores sociais nos mecanismos de gestão democrática das políticas públicas. In: LACERDA, Norma; LEAL, Suely. "Do Local ao Global, o papel dos novos atores nas políticas públicas". Recife: Ed. UFPE.
- DE LA MORA, L. (1998). A institucionalização dos processos de negociação para garantir a sustentabilidade dos projetos de conservação integrada. In: Gestão do Patrimônio Histórico Cultural. Centro de Conservação Urbana Integrada. Recife: UNESCO-UFPE.
- GRAZIA, G. (2003). Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In CARDOSO, Aauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 1. Ed. Rio de Janeiro. Ed. Revan.

Sítios Web:

- Nazaré da Mata, P. M. (2006). Plano Diretor Participativo de Nazaré da Mata. Retirado de:
https://transparencia.systemainformatica.com.br/entidade/nazaredamata/upload/20170817104427_LEI_N_119-2006.PDF.pdf.
- Timbaúba, P. M. (2006). Plano Diretor Participativo de Timbaúba. Retirado de:
<https://tenosoftsistemas.com.br/portal/v81/lib/file/doc/municipio101/entidade368/ATOS/LEI%202591%20PLANO%20DIRETOR%20PARTICIPATIVO%20MUNICIPIO.pdf>