



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

SERGIO GUEDES CARVALHO

A IMPLEMENTAÇÃO DOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR NOS MUNICÍPIOS  
PARAIBANOS

SOUSA - PB  
2006

SERGIO GUEDES CARVALHO

A IMPLEMENTAÇÃO DOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR NOS MUNICÍPIOS  
PARAIBANOS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Me. Edjane Esmerias Dias da Silva.

SOUSA - PB  
2006

SERGIO GUEDES CARVALHO

A IMPLEMENTAÇÃO DOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Msc. Edjane E. Dias da Silva. (Orientadora)

---

Prof.....

---

Prof.....

SOUSA – PB  
Novembro/2006

## **Dedicatória**

**Aos meus pais Manoel e Francisca e  
ao meu irmão Alan por todo o amor e  
dedicação que sempre me ofertaram.**

## Agradecimentos

À Deus por sempre me dar força e coragem para realizar minhas atividades.

À Prof.<sup>a</sup> Msc. Edjane Dias, que aceitou o encargo de orientar o presente trabalho mesmo em meio a tantas atribuições, com paciência e dedicação.

## RESUMO

Este trabalho alicerça-se na análise dos planos diretores dos municípios paraibanos para averiguar se os dispositivos inseridos na Constituição de 1988 nos arts. 182 e 183, que delineiam as diretrizes da política urbana e os do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) acerca da participação popular, se estão sendo implementados de forma adequada. A importância deste trabalho dá-se ao passo que o plano diretor deve ser elaborado de forma participativa, com a utilização dos meios de gestão democrática dos diplomas legais supracitados, sob pena dos gestores públicos responderem por improbidade administrativa. A pesquisa desenvolve-se através de uma análise crítica de um levantamento bibliográfico e de dados obtidos através do Ministério das Cidades. O estudo desenvolve-se partindo da análise da democracia participativa no atual Estado Democrático de Direito, em seguida dos aspectos práticos do plano diretor e por fim, dos dados e relatórios do Ministério das Cidades sobre a elaboração do plano diretor nos municípios paraibanos. Portanto, chegou-se a conclusão que os dispositivos legais em estudo, desvinculados de uma metodologia pré-definida não são suficientes para assegurar a participação popular na esfera pública, tornando a Lei ineficaz, e seus mecanismos de gestão democrática fáceis de serem manipulados.

Palavras-chaves: democracia; participação; plano diretor.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO.....   | 07        |
| <b>CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DO ESTATUTO DA CIDADE NO ATUAL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>     | <b>09</b> |
| 1.1 - Origem e expansão da democracia.....  | 09        |
| 1.2 - Os caminhos da democracia participativa no Brasil.....  | 11        |
| 1.3 - O Estatuto da Cidade como fruto de reivindicações populares a partir da Constituição de 1988.....   | 12        |
| 1.4 - O Plano Diretor Participativo.....  | 15        |
| <b>CAPITULO 2: ASPECTOS PRÁTICOS DO PLANO DIRETOR.....</b>  | <b>17</b> |
| 2.1 - O que é o estatuto da cidade e quais os municípios que devem elaborá-lo?.....   | 17        |
| 2.2 – O objeto do Plano Diretor.....  | 20        |
| 2.3 – O prazo para elaboração do Plano Diretor e a responsabilização do administrador pelo seu não cumprimento. ....                              | 23        |
| 2.4 – O processo de elaboração e implementação do Plano Diretor.....  | 28        |
| 2.5 – Instrumentos de gestão democrática no Plano Diretor.....  | 29        |
| <b>CAPÍTULO 3: A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS: CONFRONTO ENTRE TÉORIA E PRÁTICA.....</b>              | <b>35</b> |
| 3.1 - Quantos municípios devem elaborar o Plano Diretor na Paraíba? E como anda o processo em cada um?.....                                       | 35        |
| 3.2 - Análise do Banco de Experiências do Plano Diretor da Paraíba.....   | 38        |
| 3.3 – Análise crítica da elaboração dos Planos Diretores nos municípios paraibanos.....   | 40        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>43</b> |
| <b>REFERÊNCIA.....</b>  | <b>46</b> |
| <b>Anexo 1: RELATÓRIO DO BANCO DE EXPERIÊNCIAS DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES – MUNICÍPIO: LAGOA SECA - PB.....</b> | <b>48</b> |
| <b>Anexo 2: RELATÓRIO DO BANCO DE EXPERIÊNCIAS DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES – MUNICÍPIO: BAYEUX -PB.....</b>      | <b>54</b> |

## INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição de 1988 algumas inovações foram inseridas, fruto das reivindicações dos movimentos populares nas décadas de 70/80, que o objetivo dos constituintes era inserir no texto final da Constituição, princípios de participação popular nos processos decisórios do Poder Público, fazendo com que as práticas de elaboração e execução das políticas públicas evoluíssem para uma gestão democrática e participativa.

Esta Constituição representou um marco no processo de descentralização político-administrativa atribuindo competências aos municípios no que diz respeito à gestão das políticas públicas nunca antes conferidas a este ente da Federação.

Uma das inovações da CF/88 foi a inclusão dos artigos 182 e 183 no seu texto, esses artigos delinham as diretrizes da política urbana, a partir desta regulamentação constitucional foi editado o Estatuto da Cidade ( Lei nº 10.257/2001) que disciplinam os dispositivos constitucionais.

A partir dos dispositivos legais supracitados o Plano Diretor foi elevado a categoria de instrumento jurídico fundamental ao desenvolvimento das políticas públicas para os municípios com mais de vinte mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

O presente trabalho de conclusão de curso destina-se a análise do processo de elaboração dos planos diretores participativos nos municípios paraibanos para verificar se os meios de participação popular estão sendo implementados de forma que a sociedade possa expressar seus anseios.

A importância deste trabalho justifica-se pela constatação ou não da correta utilização dos meios de participação popular nos processos de elaboração dos

planos diretores, pois se trata de uma diretriz constitucional que deve está presente no cotidiano dos municípios paraibanos.

O trabalho será desenvolvido através de análise crítica de um levantamento bibliográfico e de dados obtidos através do Ministério das Cidades a respeito dos municípios paraibanos.

O primeiro capítulo deste trabalho tratará da contextualização histórica da democracia participativa e do Estatuto da Cidade no atual Estado Democrático de Direito.

O segundo capítulo abordara os aspectos práticos do Plano Diretor, como o seu conceito e quais os municípios que devem elaborá-lo, o objeto do plano diretor, o prazo para elaboração do plano diretor e a responsabilização pelo seu não cumprimento, o processo de elaboração e implementação do plano e os instrumentos de gestão democrática que devem ser utilizados na elaboração do Plano Diretor.

O terceiro capítulo analisará dados obtidos através do Ministério das Cidades quanto à elaboração dos planos diretores participativos nos municípios paraibanos com enfoque na participação popular.

Diante desta proposta podemos nos deparar com a correta ou não utilização dos meios de participação popular nos processos de elaboração dos planos diretores nos municípios paraibanos, como forma de atenuar as desigualdades sociais. Para averiguar se os dispositivos legais que asseguram a participação na elaboração do plano diretor são eficazes ou não passam de um texto morto sem aplicabilidade prática.

## CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DO ESTATUTO DA CIDADE NO ATUAL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

### 1.1- Origem e expansão da democracia

A partir da Grécia Antiga, com o nascimento e o desenvolvimento da filosofia clássica, até os nossos dias, a democracia é uma temática secular que tem sido pauta das grandes discussões filosóficas, políticos e sociais.

Daí consiste a grande dificuldade na sua conceituação através de uma abordagem predominantemente jurídica, no entanto, podemos identificar elementos comuns nas diversas definições de democracia, como sendo, uma forma de limitação e legitimação do poder do povo. Referindo-se ao mesmo núcleo do conceito, escreve Norberto Bobbio:

Da idade clássica a hoje o termo 'democracia' foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que o governo na qual o poder político é exercido pelo povo (2004: p. 53)

Ao longo da história foram concebidas diversas formas de democracia e concebidos vários conceitos de acordo com a cultura e história de cada povo, no entanto, foge ao objeto do nosso estudo a análise das diversas experiências democráticas ao longo da história.

Desta forma, vamos analisar algumas formas de democracia que nos interessam para o presente estudo, conforme classificação de Bobbio (2004) de acordo com o grau de poder exercido pelo povo. Sob tal aspecto a democracia pode ser direta, representativa (indireta), ou participativa (semidireta).

Na democracia direta o povo exerce o poder diretamente, mas para tal seriam necessárias condições ideais para que isto ocorresse, tais como, uma população pequena que interviesse diretamente nas decisões do poder público, o que não se visualiza na atualidade.

Na democracia representativa é caracterizada pela participação indireta da população nos processos decisórios. Nesta forma de governo, a população elege seus representantes e confere a eles poder de decisão. A representação política esta em crise no Brasil, talvez pela falta de controle sobre o comportamento dos políticos dos representados e a falta de um acompanhamento sistemático do cumprimento das propostas de governo.

Na democracia participativa o povo exerce o poder através de representantes eleitos e também diretamente por meios de participação popular. De acordo com nossa interpretação da Constituição de 1988, este foi o sistema adotado pelos constituintes.

A Constituição, portanto, acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, no qual predomina como pressuposto a existência de um processo dinâmico, com a existência de uma sociedade aberta e ativa, que no decorrer desse processo, oferece aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no sistema político e condições de igualdade econômica, política e social.

A democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens e concebe a formação de vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura com a participação de todos os cidadãos. A participação política visualiza a cidadania e a mudança do poder nos vários domínios sociais.

O princípio da igualdade está previsto no artigo 5º nos seguintes termos: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. A situação de desigualdades sociais e regionais é reconhecida no texto constitucional, sendo um dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro a redução da desigualdade e erradicação da pobreza e da marginalização.

O princípio da igualdade como comando constitucional é o fundamento para a instituição de políticas públicas, contendo planos e programas para combater o processo de exclusão social.

## 1.2- Os caminhos da democracia participativa no Brasil

Segundo Tocqueville (1977) a democracia participativa surgiu na década de 60 como lema das manifestações dos movimentos estudantis pertinentes à nova esquerda, e difundiu-se em toda a classe trabalhadora a partir da idéia de que deveria haver considerável participação dos cidadãos nas decisões.

Históricas reivindicações populares quanto ao direito de todos os cidadãos à cidade – especialmente articuladas no movimento pela reforma urbana – se apresentaram com força ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988, assumindo destacado papel.

É a Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.

Pela primeira vez, é bom frisar, a cidade foi tratada na Constituição Federal, que nasceu com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais,

o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

No estabelecimento da nova Constituição o país alcançou, também, um novo e promissor patamar com a incorporação, na lei fundamental, da participação popular nas decisões de interesse público. Este direito vem aos poucos sendo incorporado pelo poder público para levar adiante suas ações.

No parágrafo único do artigo primeiro da Constituição de 1988, diz: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Sendo a Constituição a Lei Maior de um país, e trazendo tal determinação no artigo primeiro que estabelece a forma e fundamentos do Estado Brasileiro, não seriam necessárias leis hierarquicamente inferiores para assegurar a participação no âmbito do Poder Público.

A Constituição de 1988 trás em seu texto inúmeros dispositivos que garante ao cidadão a participação popular em todas as esferas do Poder Público e são disciplinados por leis complementares e ordinárias.

### 1.3 - O Estatuto da Cidade como fruto de reivindicações populares a partir da Constituição de 1988.

O Estatuto das Cidades como muitas leis surgidas em um regime democrático, é fruto de uma batalha travada pelos movimentos populares, entidades de classes e organizações atuantes na questão urbana desde antes do início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte visando incluir o capítulo da política urbana na Constituição de 1988, o que deu origem no texto final aos artigos 182 e 183. Observe o texto Constitucional:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

(...)

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

(...)

O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor.

O artigo 183, por sua vez, fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas de nossas cidades ocupadas por favelas, vilas, alagados ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para a cidade denominada formal.

A partir de 1990, com a necessidade de regulamentar o capítulo da reforma urbana, todas as principais entidades envolvidas passaram a atuar decisivamente para o surgimento do que veio ser o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001.

O Estatuto da Cidade passa a ser o instrumento garantidor do cumprimento da função social da cidade e da ocupação do solo urbano na medida em que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade e do bem estar dos cidadãos. Embora o estatuto seja um avanço, não altera o conceito de propriedade privada.

Seu caráter principal é disciplinar a exploração do solo urbano vinculado à necessidade coletiva, introduz as formas de uso e ocupação territorial, regularizarem as situações surgidas em função do déficit habitacional, bem como, intensificar o nível de participação popular no poder político local, pois nos termos da Constituição a participação popular devera ter lugar em todos os níveis de exercício do Poder Político, mas o nível local é seu habitat natural.

O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182.

O Plano diretor é um instrumento que visa garantir a todos os moradores do município um lugar adequado para viver com dignidade, com acesso à moradia, saneamento, transporte, trânsito seguro e serviços urbanos. Esse planejamento precisa ser conduzido pela prefeitura, aprovado pela câmara de vereadores e contar com a participação da sociedade em sua elaboração e implementação.

#### 1.4 - O Plano Diretor Participativo

O Estatuto da Cidade e Constituição de 1988 trazem elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual nas nossas cidades. O processo de elaboração do Plano Diretor também é objeto das preocupações democráticas do Estatuto. Vislumbra-se uma preocupação considerável com a superação do chamado planejamento de gabinete, que funcionou como grande gerador de desigualdade, por não leva em conta a parcela da população menos desfavorecida.

Aliás, merece transcrição a lição de José Afonso da Silva sobre a existência de um planejamento participativo:

É um completo engano pensar que a democracia atrapalha o planejamento, mesmo porque, se esta antinomia fosse verdadeira, seria correto eliminar o imediatamente o planejamento. Ao, o planejamento é uma forma de organizar a democracia e de exprimi-la. O que devemos dizer de forma clara e tranqüila, é que este tipo de planejamento toma partido da maioria da população da cidade e a defende, aliás, por isso é democrático (1992: p.82)

A função social da cidade e da propriedade e a participação popular no planejamento e gestão das cidades, esses dois elementos devem estar detalhados no Plano Diretor de cada município, tornar viáveis e efetivar esses elementos é o grande desafio a superar, para a construção do processo de gestão democrática, com a participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades.

Na esfera municipal, o poder público sempre teve privilegiado e destacado papel. Hoje, contudo, ele assume função de protagonista ao ser o principal responsável pela formulação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor, visando garantir, a todos o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Novos ares, novos instrumentos e muito trabalho pela frente se apresentam para todos os cidadãos e cidadãs brasileiras. Consensos entre os agentes responsáveis pelo desenvolvimento urbano – população, governo e empresariado – foram buscados e gradativamente se firmam.

A sociedade, a partir da nova lei, está convocada a examinar com atenção suas práticas e, ao revê-las, consagrar renovados comportamentos e ações.

Ao viver e participar ativamente do que exigiu constar em lei, aprovada por seus representantes, estará avaliando continuamente sua aplicação para reforçar suas virtudes e corrigir os possíveis defeitos da legislação ora estabelecida. O processo é permanente, em especial por se tratar de instrumentos que a lei prevê serem aplicados em cidades, organismos dinâmicos por excelência.

O Estatuto da Cidade é, nesse momento, a esperança de mudança positiva no cenário urbano, pois reforça a atuação do poder público local com poderosos instrumentos que, se utilizados com responsabilidade, permitem ações conseqüentes para a solução ou minimização dos graves problemas observados nas cidades brasileiras.

A lei sozinha, é claro, não resolverá os históricos problemas urbanos. Contudo, com a nova legislação, os Municípios têm a oportunidade de cumprir da melhor maneira, e ativamente, seu papel de sujeitos, responsáveis que são pela formulação, implementação e avaliação da política urbana, permitindo que, de fato, todos os moradores de nossas cidades participem do processo e sejam os beneficiários de suas justas ações.

## CAPITULO 2: ASPECTOS PRÁTICOS DO PLANO DIRETOR

### 2.1 - O que é o plano diretor e quais os municípios que devem elaborá-lo?

Com o advento da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade o Plano Diretor foi elevado à categoria de instrumento jurídico indispensável para o desenvolvimento das políticas urbanas.

No entanto, o conceito de Plano Diretor precede qualquer legislação geral, que estabeleça normas com caráter de planejamento urbano. A noção de Plano Diretor sempre girou em torno do urbanismo, como sendo, um meio de planejamento dos municípios no qual se buscava conduzir o desenvolvimento do município nos seus diversos setores (físico, econômico, social e etc.).

A atual Constituição e o Estatuto da Cidade contribuíram muito com a conceituação do Plano Diretor do ponto de vista jurídico, e muitas divergências foram superadas a respeito do conceito, com a promulgação destes dispositivos legais, mas tais divergências fogem ao objeto do nosso estudo.

O jurista Jacinto Arruda Câmara conseguiu extrair uma brilhante definição do Plano Diretor, a partir dos dispositivos de direito positivo que vigoram hoje no Brasil, como sendo:

O Plano Diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigado para alguns Municípios e facultativos para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana ( 2003: p.311)

Para serem alcançados os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade, e da garantia de condições dignas de vida urbana nos termos do artigo 182 da Constituição, o Município, na consecução dessa política, tem como principal instrumento o Plano Diretor.

O Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

Ele tem a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas, portanto, à aplicação dos referidos instrumentos, para que a propriedade urbana situada nessas áreas tenha uma função social.

O Plano Diretor é requisito obrigatório para o poder público municipal aplicar, de forma sucessiva, o parcelamento ou edificação compulsória, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, ao proprietário de imóvel urbano nos termos do parágrafo 4º do artigo 182.

Assim, é também incumbência do Plano Diretor a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir e as Zonas Especiais de Interesse Social.

O desenvolvimento do planejamento urbanístico, pelo poder público municipal, não pode se restringir a planos meramente indicativos para o setor privado, pois a normatização urbanística preconizada no texto constitucional tem como essência propiciar faculdades e direitos e gerar obrigações aos indivíduos para o cumprimento dos objetivos da política urbana como, por exemplo, garantir que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

O Plano Diretor como plano urbanístico se caracteriza como plano imperativo, por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar.

Os critérios e as exigências estabelecidas para o exercício do direito de propriedade devem ser obedecidos pelos particulares, sob pena de ficarem sujeitos às obrigações e sanções aplicáveis pelo poder público, por descumprimento ao Plano Diretor.

A nossa Constituição traz de forma os municípios com mais de vinte mil habitantes devem editar o Plano Diretor (art.182 §1º da CF). No entanto, o Estatuto da Cidade ampliou o rol dos municípios que devem editar o Plano Diretor utilizando a determinação Constitucional como limite mínimo, a ampliação deste limite não incide em uma inconstitucionalidade, pois sua ampliação manteve coerência com o dispositivo Constitucional.

Assim, além dos municípios com mais de vinte mil habitantes ficaram obrigados também os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turísticos; e inseridas na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

## 2.2 – O objeto do Plano Diretor

O Plano Diretor configura-se como instrumento basilar da política de desenvolvimento e expansão urbana, nele devem constar às linhas mestras sobre toda e qualquer matéria de interesse urbanístico.

A partir desta atribuição serão traçadas as formas de utilização dos instrumentos de política urbana disponibilizado aos municípios pela norma em estudo. Um grande questionamento surgiu a respeito do conteúdo mínimo que uma planificação urbana deveria conter para ser considerado um Plano Diretor.

No entanto, o Estatuto da Cidade pacificou tal questionamento, pois arrolou em seu artigo 42 os assuntos sem os quais uma planificação não pode ser considerado um plano diretor, o artigo em estudo traz três pontos como obrigatórios.

O primeiro ponto refere-se à delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização.

O segundo ponto dispõe sobre o direito de preempção (artigo 25), outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 e 29), operações urbanas consorciadas (artigo 32), e transferência do direito de construir (artigo 35), tudo da Lei nº 10.257/01.

O Plano deve definir uma escala de prioridade para o exercício do direito de preempção. Nos termos do §1º do artigo 25 do Estatuto da Cidade, a lei municipal baseada no Plano Diretor delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção.

Para o Município utilizá-la, nos termos do artigo 28 e 29 do Estatuto da Cidade, cabe ao Plano Diretor: fixar as áreas nas qual o direito de construir poderá

ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico; definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área; fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (por analogia, definir o limite máximo de alteração do uso do solo). O Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana, ou diferenciada, para áreas específicas dentro da zona urbana.

O Plano Diretor também poderá definir quais são as áreas urbanas na cidade que poderão estar sujeitas as operações urbanas, que posteriormente deverão ser delimitadas por lei municipal.

Cabe ao Plano Diretor definir os critérios para a aplicação da transferência do direito de construir, no sentido de definir em que regiões da cidade e em que áreas urbanas este instrumento poderá ser aplicado.

E o terceiro ponto obrigatório que deve está presente no plano diretor refere-se a um sistema de acompanhamento e controle que ele deve trazer.

Já o parágrafo segundo do artigo 40 estabelece que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo, assim o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do Município.

O Estatuto da Cidade define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência.

A Constituição, ao prescrever que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, não diferencia os habitantes situados na zona rural dos que estão situados na zona urbana. A realidade das cidades demonstra, cada vez mais, a ligação entre as atividades promovidas na zona rural com as atividades urbanas, uma vez que grande parte da população que vive na zona rural tem seu emprego e trabalho na região urbana, sem contar a utilização da infra-estrutura e de serviços urbanos, como o transporte coletivo, escolas, postos de saúde, hospitais, comércio e lazer.

A política de desenvolvimento urbano, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável, como já visto, significa um modelo de desenvolvimento baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. O desenvolvimento da cidade nestes termos depende do desenvolvimento da região rural.

O sistema de planejamento municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deverá ser constituído por órgãos administrativos regionalizados que compreendam também a região rural.

Não há dúvida que a competência sobre a política agrícola e agrária é da União (pelo artigo 22, I, da Constituição Federal é competência privativa da União legislar sobre direito agrário), mas é necessário haver uma nítida integração entre a questão urbana e a questão agrária.

Além do que, as missões constitucionais estabelecidas como campo da atuação comum da União, Estados e Municípios, que são normas constitucionais dirigentes para a execução da política urbana municipal, pressupõe uma intervenção

por parte do Município abrangendo toda a sua população e, portanto, todo o seu território.

Desse modo, para o Município promover a política de desenvolvimento urbano, deve apresentar um Plano Diretor com normas voltadas a abranger a totalidade do seu território, compreendendo a área urbana e rural. Padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana.

### 2.3 – O prazo para elaboração do Plano Diretor e a responsabilização do administrador pelo seu não cumprimento.

De acordo com artigo 50 do Estatuto estabeleceu o prazo de cinco anos (a partir de 10 de outubro de 2001, ou seja, da entrada em vigor da Lei) obrigatório para os Municípios que não têm Plano Diretor com mais de vinte mil habitantes em suas cidades e também para aqueles inseridos em região metropolitana e os Municípios que já têm Plano Diretor, que, porém, não atendam os requisitos constitucionais do artigo 182 da Constituição Federal e os critérios para a sua aprovação previstos no artigo 40 do Estatuto da Cidade, bem como não dispõem do conteúdo mínimo definido no artigo 42 do Estatuto.

No caso de o Plano Diretor em vigência no Município ter sido aprovado sem a participação da comunidade local, desrespeitando, assim, o requisito constitucional da participação popular, o Município deve revisar o seu Plano Diretor no prazo de cinco anos conforme estabelecido no artigo 50.

Os municípios que já possuem um Plano Diretor que não apresente a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o imposto sobre a propriedade urbana progressivo no

tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, terão o prazo de cinco anos para revisar o Plano Diretor de modo a delimitar as áreas urbanas onde incidirão estes instrumentos.

As sanções previstas no Estatuto da Cidade referentes ao não cumprimento do prazo de edição do Plano Diretor devem ser aplicadas tanto para os Municípios sem Plano Diretor, como também para os Municípios cujos Planos Diretores não atendam às exigências da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Pelo menos a cada dez anos, o Plano Diretor do Município deverá ser revisto.

A inconstitucionalidade por omissão resulta como sanção ao Município, na impossibilidade de exercer a faculdade estabelecida nos termos do artigo 182 parágrafo 4º, de exigir um comportamento positivo do proprietário de imóvel urbano para a sua propriedade ter uma função social. O Município não pode exercer a faculdade constitucional de aplicar o parcelamento ou edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e a desapropriação para fins de reforma urbana.

O nosso sistema de controle da constitucionalidade admite a ocorrência da inconstitucionalidade por omissão, tanto por inércia legislativa como administrativa. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 103 da Constituição, declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Devido ao prazo estabelecido no artigo 50 do Estatuto da Cidade, os prefeitos das atuais gestões municipais são os principais responsáveis pela elaboração e envio do Plano Diretor para as Câmaras Municipais, uma vez que os seus mandatos

somente terminarão no ano de 2004, computando três anos e três meses do prazo dos cinco anos, o que não isenta a responsabilidade do futuro prefeito.

Um procedimento essencial para apurar a responsabilidade do Prefeito, dos demais agentes públicos do Executivo e dos próprios vereadores, é a definição por lei municipal dos prazos para o envio do Plano Diretor pelo Executivo municipal e a definição do prazo para a sua aprovação na Câmara Municipal.

A Câmara Municipal pode e deve tomar a iniciativa legislativa de estabelecer o prazo para o Executivo enviar o Plano Diretor, caso não exista ainda esta previsão na legislação municipal, bem como de definir o prazo para a sua aprovação no âmbito do Legislativo Municipal visando o cumprimento do prazo de cinco anos definido no Estatuto da Cidade.

A Câmara também pode e deve tomar a iniciativa de apresentar o projeto de lei para instituir o Plano Diretor quando o Executivo Municipal deixar de apresentar o Plano Diretor ao Legislativo Municipal. Esta hipótese também é válida se a competência de iniciativa legislativa para apresentar o projeto de lei do Plano Diretor for concorrente entre o Executivo e o Legislativo Municipal.

Se o Prefeito não encaminhar o Plano Diretor para a Câmara Municipal, o Judiciário, ao declarar a inconstitucionalidade por omissão, dará ciência ao Prefeito que este terá o prazo de trinta dias para tomar as providências cabíveis para cumprir com a decisão e se não cumprir ficará configurada a responsabilidade do Prefeito por descumprimento de decisão judicial. O Executivo também pode praticar uma inconstitucionalidade por omissão quando deixar de aplicar as normas estabelecidas no Plano Diretor.

O Executivo que não organizar os Conselhos e executar o Plano Diretor sem assegurar a participação da comunidade, mediante os mecanismos constituídos, tais

como as audiências públicas e a iniciativa popular de planos de interesse específico de bairros, fica sujeito à declaração de inconstitucionalidade por omissão. O Prefeito, nestas hipóteses, incorre também em improbidade administrativa de acordo com o inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade.

O Prefeito estará sujeito à perda do mandato devido à configuração de infração político administrativa ou crime de responsabilidade (nos termos em que dispôr a Lei Orgânica), ou de improbidade administrativa com base no inciso VI do Estatuto da Cidade.

De acordo com a Lei Federal nº 8.429/92, há três grandes categorias de improbidade administrativa, cada qual submetida a um grupo mais específico de sanções. O Estatuto da Cidade não identifica qual seria o tipo de improbidade existente, mas por força lógica o enquadramento será na categoria dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, o que inclui qualquer ação ou omissão a violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

A inconstitucionalidade pode ocorrer por omissão legislativa, quando a Câmara Municipal não aprovar o Plano Diretor submetido a sua apreciação pelo Executivo Municipal, no prazo definido pelo artigo 50 do Estatuto da Cidade, ou no prazo definido por lei municipal, como por exemplo, a Lei Orgânica do Município.

Outra hipótese é a de, no decorrer dos cinco anos, o Executivo não encaminhar o projeto de lei do Plano Diretor para ser apreciado pelo Legislativo. Neste caso a Câmara Municipal pode ter a iniciativa legislativa de apresentar um projeto de lei de Plano Diretor para ser submetido à aprovação da Câmara. Neste caso, a comissão permanente responsável pela política urbana poderá apresentar a proposta de lei do Plano Diretor.

No caso do artigo 182, parágrafo 1º, a ordem de legislar, está presente pela obrigatoriedade do Município (com mais de vinte mil habitantes) pela Câmara Municipal editar o Plano Diretor. Essa imposição, a partir da edição do Plano, concretiza a norma constitucional do Município a se capacitar para promover a política urbana.

O Plano Diretor, por ser uma exigência constitucional para o Município promover a política urbana, gera uma ordem constitucional para o Legislativo municipal instituir esse instrumento. O controle da constitucionalidade é exercido com base no dever constitucional do Legislativo municipal aprovar o Plano Diretor nos prazos definidos pelo artigo 50 do Estatuto da Cidade, ou por lei municipal.

A inconstitucionalidade por omissão pode também surgir em decorrência da Câmara Municipal legislar as matérias obrigatórias do Plano Diretor de forma parcial, impedindo a satisfação das normas constitucionais da política urbana, tornando o Plano sem eficácia plena.

Uma das hipóteses é a de o Plano Diretor não definir as áreas urbanas passíveis de aplicação do parcelamento ou edificação compulsórias, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e a desapropriação nos termos do parágrafo 4º do artigo 182. A falta de definição dessas áreas no Plano Diretor impede o exercício da faculdade conferida ao Poder Público municipal de aplicar esses instrumentos para a propriedade urbana ter uma destinação social.

De acordo com o artigo 103, parágrafo 2º, no caso de ser declarada a inconstitucionalidade por omissão legislativa, será dada ciência ao Poder Legislativo para a adoção das providências necessárias.

Em relação à improbidade administrativa dos Vereadores não existe uma opinião consolidada em nossa jurisprudência sobre casos de omissão legislativa.

Os artigos 1º e 2º da Lei nº 8.429/92 determinam como sendo possíveis sujeitos ativos do ato ímprobo os agentes públicos eleitos, que mantenham qualquer relação direta com a Administração; à princípio os vereadores se enquadram nesta condição e portanto estariam sujeitos às sanções impostas pela lei de improbidade administrativa.

Existem posições bem divergentes em nossa doutrina jurídica no campo do direito público, uma admitindo a ocorrência da improbidade administrativa em situações de omissão legislativa como no caso de o Plano Diretor não ser editado no prazo de cinco anos contados da entrada em vigor do Estatuto da Cidade pela Câmara Municipal, e a segunda não admitindo essa possibilidade.

#### 2.4 – O processo de elaboração e implementação do Plano Diretor.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2003) o devido processo legal deve ser observado em todas as atividades do setor público, especialmente, nos processos de tomadas de decisões sobre assuntos de interesse coletivo e difuso, que tem a natureza de um processo administrativo, como da definição de tarifas públicas, da elaboração e execução do orçamento, de privatização dos serviços públicos, de aprovação de planos urbanísticos, da concessão de licença para projetos de grande impacto ambiental e de vizinhança.

É essencial que seja reconhecida pela Administração Pública no processo administrativo, a capacidade processual coletiva de grupos de cidadãos, de comunidades atingidas pelas decisões administrativas e suas entidades representativas, de organizações e movimentos populares, de associações de classe,

de organizações não governamentais para a tutela dos direitos coletivos e difusos dos cidadãos.

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

No processo de elaboração e implementação do Plano Diretor o Estatuto da Cidade, seguindo estas diretrizes assegura mecanismos de participação social e publicidade dos atos que serão tratados no tópico seguinte.

## 2.5 – Instrumentos de gestão democrática no Plano Diretor

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade é dedicado à gestão democrática da cidade, onde a participação popular assume papel destacado e extrema importância. O interesse da população em participar pode encontrar lugar em todas as dimensões da política urbana, ou seja, desde a formulação do Plano Diretor, a sua negociação e aprovação na Câmara, até sua implementação e nas permanentes revisões.

Além disso, a gestão da cidade será democrática a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

As cidades são organizações complexas onde se desenvolve, permanentemente, uma intrincada teia de relações, individuais e coletivas, que se

apresentam como um jogo permanente e dinâmico de variados interesses em conflito.

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

O Estatuto apresenta a possibilidade concreta do poder público local agir, através da política urbana, sobre os processos em curso, mediando os conflitos decorrentes da vida na cidade. O município, como importante agente do desenvolvimento que é, deve atuar em função do interesse público reunindo as demandas e orientando as ações dos demais agentes, como, população e empresariado.

As disputas presentes nas relações de poder impuseram a democratização das ações públicas, especialmente na esfera municipal, voltadas para os interesses e direitos de todos, incorporando uma nova dimensão à gestão.

Hoje, a população detém o direito de intervir diretamente na organização de seu espaço de vida, em sua cidade. Este é um dos fundamentais aspectos da luta histórica da população que buscou a integração entre gestão da cidade e democracia. Os instrumentos previstos dão passagem a uma nova cultura política, embasada na complementariedade entre democracia participativa e representativa.

Assim, hoje todos têm direito à informação nos órgãos públicos. Projetos de lei podem partir de iniciativa popular e está garantido o veto da população a propostas contrárias ao seu interesse. As associações de moradores podem representar em juízo a vontade de seus membros. Estão previstos espaços para a

participação popular através de audiências públicas, conselhos municipais, plebiscito e referendo. Planos urbanísticos deverão, necessariamente, ser aprovados no âmbito do poder legislativo e, ainda, se prevê a manifestação de entidades representativas durante as sessões nas Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas.

A lei impõe normas, aponta diretrizes e oferece dispositivos para sua implementação, porém não está garantida sua justa e adequada aplicação. Há interesses opostos à democratização da cidade. O caminho para sua efetivação está sendo aberto pelo Estatuto da Cidade. Cabe ao poder público municipal tirar o melhor proveito dos instrumentos ora apresentados aliando se aos demais interessados nesta democratização da gestão.

A responsabilidade não é só do poder público, a democracia pressupõe direitos e deveres, portanto, uma gestão democrática será aquela que apresentar a co-participação de todos os agentes e atores responsáveis pelo desenvolvimento envolvidos diretamente nas variadas e permanentes questões apresentadas no cotidiano da cidade.

Com base no parágrafo único do artigo 1º, combinado com o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, o direito à participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do Plano Diretor e a fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo Municipal e da Câmara dos Vereadores.

O planejamento participativo tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas fases, o que pressupõe a adoção de mecanismos de controle popular para as ações do Executivo e Legislativo, devendo ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para

eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para efetivação do direito à cidade.

Incorporando esta concepção de planejamento prevista no texto constitucional, o Estatuto da Cidade aponta os mecanismos de participação popular no Plano Diretor. Conforme o § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O respeito ao direito à participação significa o estabelecimento de mecanismos de participação para todas as fases do processo do Plano Diretor, desde o direito de iniciativa popular de apresentação de propostas e emendas ao Plano, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas públicas por meio de referendo ou plebiscito mediante a solicitação da comunidade.

As audiências e consultas públicas tornam-se obrigatórias, como direito do cidadão e da comunidade, tanto nos termos do inciso I do § 4º do artigo 40 do Estatuto, como baseado no preceito constitucional do planejamento participativo da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, inciso XII), o Executivo e o Legislativo Municipal têm a obrigação de promover audiências públicas e debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, tanto no processo de elaboração do Plano Diretor, como também no processo de sua implementação.

A Constituição, ao dispor expressamente das associações representativas, reconhece o direito político de participação como um direito coletivo da comunidade. O direito político de participação como um direito individual deve ser também observado nas fases de elaboração do Plano Diretor, o que implica no direito de qualquer cidadão exigir a realização das audiências públicas promovidas pelo Poder Público e delas participar. Portanto, qualquer pessoa humana e, em especial, os grupos sociais marginalizados, têm o direito de participar do processo de planejamento municipal, portanto, do processo do Plano Diretor.

O processo democrático e participativo do Plano Diretor, por meio das audiências públicas, deve possibilitar a participação de diversos segmentos da sociedade em especial:

- Indivíduos ou grupos de indivíduos;
- Organizações e movimentos populares;
- Associações representativas dos vários segmentos das comunidades, tais como, associações comunitárias, federações de moradores, sindicatos, organizações não governamentais, associações de classe;
- Fóruns e Redes formadas por cidadãos, movimentos sociais e organizações não governamentais.

Não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade.

O que deve ser considerado é se foi alcançado o objetivo de possibilitar uma ampla participação dos diversos segmentos da sociedade e das comunidades no processo de aprovação do Plano Diretor, com a realização das audiências públicas.

Nos termos dos incisos II e III do § 4º do artigo 42, o Poder Público Municipal deve assegurar a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer pessoa interessada a estes documentos e informações.

A participação do cidadão no planejamento da cidade pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade (atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do espaço urbano).

O Plano Diretor, como instrumento do planejamento participativo para garantir o direito da comunidade participar de todas as fases do processo, deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos.

Com relação ao direito à informação, devem ser constituídos sistemas regionais e setoriais de informações sobre a cidade acessíveis à população em bibliotecas, terminais de computador, publicações (Diário Oficial), cadastros, mapas disponíveis nos órgãos públicos.

O direito à informação obriga o Poder Público a prestar informações sobre todos os atos referentes ao processo do Plano Diretor, assim como fornecer as propostas preliminares do Plano e publicar a minuta de projeto de lei do Plano.

### CAPÍTULO 3: A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS: CONFRONTO ENTRE TÉORIA E PRÁTICA

3.1 - Quantos municípios devem elaborar o Plano Diretor na Paraíba? E como anda o processo em cada um?

Segundo o Ministério das Cidades trinta municípios paraibanos, com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, devem elaborar ou rever o Plano Diretor até 10 de outubro de 2006, e os prefeitos que não o fizerem vão incorrer em improbidade administrativa de acordo com o Estatuto da Cidade.

No entanto, o Ministério das Cidades vê esta obrigatoriedade como uma oportunidade para se repensar o processo de desenvolvimento das cidades em todo o país, transformando a elaboração do plano em um processo em que a população pensa e discute a cidade onde mora, e faz propostas para corrigir as distorções existentes no desenvolvimento do município.

O Plano Diretor vai, portanto, definir qual a melhor função social de cada pedaço da cidade, considerando as necessidades e especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais. O plano deve funcionar como um verdadeiro pacto sócio-territorial que de fato transforme a realidade das cidades brasileiras.

Para verificar se este objetivo está sendo atingido o Ministério realizou uma consulta entre maio e junho de 2006 para buscar responder algumas perguntas como: O seu município está executando o Plano Diretor Participativo? O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo está sendo participativo? Como a comunidade está participando?

Foram consultadas prefeituras municipais, câmaras de vereadores e a sociedade civil, através de questionamentos e um roteiro previamente aprovado pelo Conselho das Cidades.

Observe na tabela a seguir o percentual dos municípios paraibanos que ainda estão em processo de elaboração do plano diretor, os que já concluíram e os que ainda não o possuem, dentre os que têm obrigação legal de elaborá-lo.

Tabela 1

| ANDAMENTO DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS |              |            |     |              |     |           |     |
|---|--------------|------------|-----|--------------|-----|-----------|-----|
| ESTADO  | OBRIGATORIOS | CONCLUÍDOS |     | EM ANDAMENTO |     | SEM PLANO |     |
| PB  | 30           | 4          | 13% | 23           | 77% | 3         | 10% |

(Fonte: Ministério das Cidades, 2006)

Veja também agora nominalmente a situação dos trinta municípios paraibanos, que devem elaborar o Plano Diretor:

Tabela 2

|    |                        |   |
|----|------------------------|---|
| 1  | ALAGOA GRANDE          | A |
| 2  | AREIA                  | A |
| 3  | BANANEIRAS             | A |
| 4  | BAYEUX                 | C |
| 5  | CABEDELO               | A |
| 6  | CAJAZEIRAS             | A |
| 7  | CAMPINA GRANDE         | C |
| 8  | CATOLÉ DO ROCHA        | N |
| 9  | CONDE                  | N |
| 10 | CRUZ DO ESPIRITO SANTO | A |
| 11 | ESPERANÇA              | A |
| 12 | GUARABIRA              | A |
| 13 | ITABAINA               | A |
| 14 | ITAPORANGA             | A |
| 15 | JOÃO PESSOA            | A |
| 16 | LAGOA SECA             | A |
| 17 | LUCENA                 | C |
| 18 | MAMANGUAPE             | A |
| 19 | MARI                   | A |
| 20 | MONTEIRO               | A |
| 21 | PATOS                  | A |
| 22 | PEDRAS DE FOGO         | A |
| 23 | POMBAL                 | N |
| 24 | QUEIMADAS              | A |
| 25 | RIO TINTO              | C |

| LEGENDA |                            |
|---------|----------------------------|
| A       | ELABORAÇÃO EM ANDAMENTO    |
| C       | PLANO DIRETOR CONCLUÍDO    |
| N       | PLANO DIRETOR NÃO INICIADO |

|    |            |   |
|----|------------|---|
| 26 | SANTA RITA | A |
| 27 | SÃO BENTO  | A |
| 28 | SAPÉ       | A |
| 29 | SOLANEA    | A |
| 30 | SOUSA      | A |

(Fonte: Ministério das Cidades, 2006)

Os dados obtidos a partir das entrevistas com representantes das prefeituras municipais, câmaras de vereadores e organizações da sociedade civil foram tabulados e deram origem a um mapeamento. No entanto, este responde apenas quais os municípios que estão trabalhando na realização do Plano Diretor, quais os municípios que já concluíram o processo de elaboração do Plano Diretor e quais os municípios que não estão elaborando suas propostas.

O resultado do levantamento quanto á participação popular na elaboração dos planos diretores não foi divulgado pelo Ministério das Cidades, pois as limitações metodológicas da pesquisa impedem um diagnóstico preciso da situação em cada município. O resultado das consultas aos municípios não reflete a opinião do Ministério das Cidades e não é respaldada por documentos comprobatórios dos processos de participação ou de não-participação.

Segundo o Ministério das Cidades a apresentação de dados conclusivos a respeito da participação popular pode incorrer em erros de avaliação, seja encobrendo casos de não-participação, seja desmerecendo casos onde há efetiva participação na elaboração dos Planos Diretores.

Diante desta limitação passamos a analisar no próximo ponto o banco de experiências dos Planos Diretores Participativos.

### 3.2 - Análise do Banco de Experiências do Plano Diretor da Paraíba

O Ministério das Cidades criou um Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo que tem por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias realizadas nos processos em cada etapa de elaboração do plano diretor, destacando recomendações, alertas e aprendizados para subsidiar outros atores sociais que estão envolvidos neste movimento.

Processos que traduzam como os municípios, em situações tão diversas, estão implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. A respeito da Paraíba o Banco de Experiências disponibiliza dois casos o do município de Lagoa Seca e o do município de Bayeux, que serão analisados agora.

Lagoa Seca é um município que se enquadra duplamente nos critérios de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor pelo fato de possuir 24.154 habitantes, portanto, com mais de vinte mil habitantes e pertencente a uma região metropolitana e de aglomeração pela proximidade com Campina Grande, maior município paraibano depois da capital.

De acordo como relatório disponibilizado pelo Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades (anexo 1), a economia do município é baseada na produção agrícola com destaque para a produção familiar, a população é jovem e sem ocupação o que traz a tona o tema da geração de emprego.

O Poder Público enfrenta dificuldades de acesso à terra devido a uma forte especulação imobiliária causada pela proximidade com Campina Grande. O município está elaborando seu primeiro plano diretor e iniciou seu processo em 2003 que está em fase de conclusão. Houve neste processo o apoio da Universidade

Federal de Campina Grande a qual colocou um membro do seu corpo docente com experiência em planejamento a disposição da prefeitura.

Durante o processo de elaboração do plano diretor existiu uma intensa mobilização social a partir de associações comunitárias, agentes de saúde, programas de rádio comunitária e com o apoio de professores da rede pública de ensino.

O processo de elaboração do plano foi dividido em quatro etapas: sensibilidade social e institucionalização, construção do diagnóstico georreferenciado, planejamento e aprovação da Lei, execução. Aonde houve uma intensa participação da população nestas etapas e principalmente dos sindicatos rurais.

Ainda de acordo com o relatório do Banco de Experiências o grande aprendizado do processo consiste na criação de um nova habito, que configura-se no chamamento da população para participar das discussões sobre o plano diretor como a única maneira de garantir que a lei municipal seja implementada.

Outro exemplo disponibilizado pelo Banco de Experiências do Ministério das Cidades no que se refere à Paraíba é do município de Bayeux, com 87.561 habitantes, e pertencente a uma região metropolitana e de aglomeração urbana, devido ser vizinha da capital do estado João Pessoa, por este fato também se enquadra duplamente nos critérios de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor.

Segundo o relatório do Banco de Experiência (anexo 2), os principais problemas do município consiste na gestão dos recursos hídricos de três bacias hidrográficas onde se localizam vários assentamentos humanos precários, nas regiões chamadas ribeirinhas.

O processo de elaboração do plano diretor iniciou-se durante o período de sucessão eleitoral de 2004, algo preocupante tendo em vista que tal fato pode descaracterizar o processo de participação popular. Este processo foi dividido em três etapas onde a participação popular ficou definida em um edital.

Conforme, o relatório do Banco de Experiência não se previu no processo a composição de grupos de trabalhos por temáticas nas reuniões e as contribuições do plenário seriam anotadas pelos consultores sem, no entanto, haver um momento de relatoria para sintetizar os temas abordados, nem para aprovação dos por parte dos participantes da reunião, o que nos parece uma metodologia bastante falha.

O processo de participação foi bastante embrionário, o que pode ser percebido com a própria descrição das reuniões disponibilizadas pelo Banco de Experiências, de forma que podemos concluir que a elaboração do plano diretor se deu com dificuldade.

Ademais, é importante ressaltar que a análise destas duas experiências de elaboração de planos diretores foi feita com base nos relatórios disponibilizados pelo Banco de Experiências do Ministério das Cidades, portanto, com limitações.

### 3.3 – Análise crítica da elaboração dos Planos Diretores nos municípios paraibanos

Temos que analisar mais profundamente à que concepção de participação estamos nos referindo na elaboração dos planos diretores, apesar da aparente facilidade na assimilação do conteúdo conceitual da participação enquanto apropriação do direito dos indivíduos na construção democrática de seu próprio destino é preciso ter atenção para ambigüidade presente nesta noção.

Em um estado como a Paraíba, profundamente marcada por uma tradição política com traços de paternalismo, coronelismo, no qual determinadas famílias se

sucedem na administração de diversos municípios. É muito comum tratar à temática da participação de maneira reducionista, igualando o seu sentido à co-gestão ou auto-gestão quando se tratar de uma política pública. É preciso compreender que a participação é em alguns casos usada como instrumento de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de insatisfações sociais.

Neste contexto, através de participação induzida, visa-se à neutralização de insatisfações, ou seja, a sociedade é estimulada a cooperar a fim de integra-se socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas. Ao refletirmos sobre a participação e sua relação com a construção democrática é conveniente superar a tendência de restringi-la à busca do consenso, completando principalmente a mobilização e a organização da sociedade como dimensões importantes a manifestações do conflito de interesses e da luta pelo poder presente na dinâmica das relações Estado-Sociedade.

O Estatuto da Cidade assegura a utilização de vários instrumentos como à constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos. No entanto, ao mesmo tempo em que o Estatuto estabelece a utilização destes mecanismos para obter uma gestão democrática das cidades o diploma legal em estudo não estabelece uma metodologia para utilização destes mecanismos.

O não estabelecimento de uma metodologia para implementação dos meios de participação popular na Administração Pública por parte do Estatuto da Cidade confere ao Poder Público uma enorme discricionariedade, além disto, o estabelecimento de uma metodologia específica para elaborar o Plano Diretor

geraria um enorme questionamento diante das diferenças sócio-culturais das cidades brasileiras.

Não temos conceitos rígidos sobre o tema, mas tendemos a concordar com aqueles que preconizam a participação como um processo, um exercício pedagógico permanente em que os sujeitos vão aprimorando meios, métodos, estratégias, na medida em que caminham com experiências concretas que fazem a história de um lugar ao longo do tempo.

Por enquanto acreditamos que o Estatuto da Cidade por si só, por mais eficaz que possa parecer, não dá conta da complexidade das questões implícitas quando o assunto é a dinâmica da vida social do espaço urbano. Ademais, em alguns casos, as leis se tornam inócuas ou rapidamente obsoletas pela velocidade das transformações impostas pelo contexto socioeconômico e político e pela ausência de meios para que saiam do papel e alcancem à realidade cotidiana.

Portanto, o que ocorre com os meios de participação popular que devem ser utilizados na elaboração dos planos diretores, presentes no Estatuto da Cidade é o que ocorre com outras leis que regulam políticas públicas, estas precisam ser amplamente divulgados e debatidos até se tornarem efetivamente instrumentos de defesa dos direitos sociais, a serviço do processo de democratização das relações Estado-sociedade e da ampliação da esfera pública não-estatal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, com base nas disposições constitucionais e do Estatuto da Cidade que elevaram o Plano Diretor a categoria de instrumento jurídico fundamental no desenvolvimento das políticas públicas e o tornou obrigatório sua elaboração nos municípios com mais de vinte mil habitantes e nos pertencentes a regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas.

O plano diretor foi visto como mais um importante instrumento de implementação da concepção de democracia participativa adotada por nossa Constituição, utilizando-se de meios de gestão democrática trazidos pelo Estatuto da Cidade.

No que foi exposto acerca dos aspectos práticos do plano diretor podemos observar que a legislação em análise tratou de assegurar a elaboração dos planos diretores participativos em municípios que se enquadrasse em determinados critérios de obrigatoriedade, responsabilizando inclusive os gestores públicos que não cumprir tal determinação no prazo de cinco anos e com a utilização de instrumentos de gestão democrática, como incurso em uma causa de improbidade administrativa.

Como já foi dito o Estatuto da Cidade traz vários mecanismos de participação popular como à constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos, no entanto, não estabelece uma metodologia para utilização destes meios conferindo ao Poder Público uma discricionariedade muito ampla que muitas comprometem o processo de obtenção das demandas sociais.

De acordo com o Ministério das Cidades trinta municípios paraibanos são obrigados a elaborar o plano diretor, no entanto, apenas destes quatro municípios já concluíram seus planos, vinte e três estão em processo de elaboração e três ainda não possuem proposta de plano diretor. Tal quadro demonstra que nossos municípios não estão se preocupando como deveriam com a elaboração de seus planos diretores.

Quanto aos aspectos da participação popular o próprio Ministério das Cidades age com cautela não divulgando dados conclusivos a este respeito devido à facilidade de se manipular estes dados, pela falta meios que comprovem a participação.

Ademais, a partir dos dois exemplos disponibilizados pelo Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades referente à Paraíba, municípios de Bayeux e Lagoa Seca, podemos verificar uma grande disparidade na forma de realização do processo de elaboração do Plano Diretor de um município para outro, pela falta de uma metodologia pré-definida e por diferenças culturais que podem tornar o processo de participação popular improdutivo.

Nesse sentido, devemos conceber o processo de participação como um exercício pedagógico permanente em que os sujeitos vão aprimorando seus mecanismos e os incorporando a sua cultura.

Por enquanto acreditamos que os dispositivos referentes à elaboração de Planos diretores Participativos trazidos pelo Estatuto da Cidade por si só, por mais eficaz que possa parecer na teoria, não dá conta da complexidade das questões implícitas quando o assunto é a dinâmica da vida social do espaço urbano, tornando a Lei ineficaz e os seus mecanismos de gestão democrática fáceis de serem manipulados diante da máquina pública.

Portanto, o que ocorre com os meios de participação popular que devem ser utilizados na elaboração dos planos diretores, presentes no Estatuto da Cidade é o que ocorre com outras leis que regulam políticas públicas, estas precisam ser amplamente divulgados e debatidos até se tornarem efetivamente instrumentos de defesa dos direitos sociais, a serviço do processo de democratização das relações entre o Poder Público e a sociedade e da ampliação da esfera pública não-estatal.

## REFERÊNCIA

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraíva, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. V.7. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Senado, 2006.
- BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e da outra providências. Brasília-DF: Senado, 2006.
- BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília-DF: Senado, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- CÂMARA, Jacinto Arruda. *Plano Diretor*. In: DALLARRI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (orgs) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DAHL, Roberto,(2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1983.(Coleção primeiros passos, 104)
- DALLARI, Dalmo de Abreu; FERRAZ, Sérgio. (orgs) *Estatuto da Cidade (Comentários a Lei 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- PAULO, Marcelo Alexandrino e Vicente. *Direito Administrativa*. 7.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAIS, Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

TOCQUEVILLE, Alexis de. (1835). *A democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 2ª ed. Belo Horizonte: EDUSP, 1977( Ler e Pensar, v.1)

Disponível em: <http://www.mmi.ufc.br/eduardo/ol/ol/>. Acesso em: 20 de outubro de 2006.

## **Anexo 1**

**BANCO DE EXPERIÊNCIAS DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES****Nome do Município:**

Lagoa Seca

**Unidade de Federação:**

Paraíba

**Tema de Destaque:**

Mobilização social para elaboração do Plano Diretor a partir de associações comunitárias, agentes de saúde, programa de rádio comunitária e com apoio de professores de escolas da rede pública municipal.

**Número de Habitantes:**

24.154 habitantes

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000

**Categoria:** (X) Cidade com mais de 20.000 habitantes (X) Integrantes de Região Metropolitana e Aglomerações Urbanas ( ) Integrantes de áreas de especial interesse turístico; ( ) Inseridos nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. ( ) Não se inclui nas categorias citadas**Caracterização do Contexto Local:**

O Município de Lagoa Seca fica a 135 km de João Pessoa, capital da Paraíba. A área atual do município é de 109km<sup>2</sup>. O número de habitantes é 24.154, conforme o censo de 2000, sendo 11.905 homens e 12.249 mulheres. Quanto à distribuição territorial da população, 8.112 pessoas vivem na zona urbana e 16.042 vivem na zona rural. Possui uma densidade de 221,19 pessoas por km<sup>2</sup>. É uma das maiores densidades populacionais do Planalto da Borborema, sendo a quinta da Paraíba.

A economia é baseada na produção agrícola, com destaque para a produção familiar. Cultiva-se predominantemente banana, laranja, batatinha, feijão phaseolus, mandioca, olericultura, feijão vigna, batata doce. Há também produção de leite, ovos e criação de bovinos, caprinos, aves e suínos. A topografia dificulta o acesso no período das chuvas, gerando uma grande dificuldade para escoar a produção. Quase 70% das propriedades são minifúndios. De acordo com os dados de estrutura fundiária do município, fornecido pela Emater, são 2748 imóveis, dos quais 2600 têm até 10 hectares. Apenas 10 imóveis estão acima de 50 hectares, sendo um deles com mais de 500 hectares.

A população é jovem e sem ocupação, fazendo com que um dos problemas mais levantados seja a geração de emprego e renda. Lagoa Seca sofreu um processo de urbanização no campo, com a formação de bairros rurais precários, por exemplo, Vila Florestal, Vila Ipuarana e Josias.

O Poder Público Municipal tem uma grande dificuldade de acesso à terra para a implantação de moradia de interesse social devido ao fato de não existirem terras de propriedade do Poder Público Municipal e devido à influência sofrida de Campina Grande em termos de mercado de terras. Devido à proximidade com Campina Grande e pelo seu clima agradável, é grande o número de granjas ao redor da cidade, usadas

apenas nos fins de semana pela classe média de Campina Grande e por vários políticos do Estado da Paraíba.

Também devido ao relevo acidentado, a expansão é complicada. Qualquer ação no sentido de construção de moradias de interesse social envolve desapropriação, pelos motivos já citados.

A topografia encarece também a implantação de qualquer obra de infra-estrutura urbana. Em Lagoa Seca, a maioria dos domicílios não tem abastecimento adequado de água potável e nem tem acesso à rede coletora de esgoto. Segundo o IBGE (2.000), 722 dos 5.733 domicílios permanentes tem água encana (CAGEPA); 2.299 usam água de poço ou de nascente e 2.715 de outras fontes. Do total de esgoto coletado, 00,0.% é tratado. Segundo o IBGE (2.000) apenas 603 domicílios estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário. Na verdade uma rede bastante precária e que se comunica com uma rede de drenagem também precária. Do total de domicílios particulares permanentes 2.298 tem lixo coletado e 3.438 dão outro destino ao lixo.

Há um movimento social consolidado e atuante no setor rural, devendo-se dar destaque ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca, que contribui para o bom nível de organização do produtor rural. Eles são um dos principais articuladores da Associação do Semi-árido da Paraíba (ASA), organização que reúne vários sindicatos de trabalhadores rurais.

No meio urbano, o processo de discussão do Plano Diretor estimulou a formação de associações de moradores. Anteriormente, houve a formação da Sociedade dos Amigos da Cidade (SAC) que teve e um papel relevante na mobilização e discussão do Plano Diretor. O Clube de Mães Virgem dos Pobres também é uma entidade atuante nesse sentido. Nessa época – ano de 2003 – também foi formado o Conselho Municipal do Meio Ambiente, havendo a articulação em torno da Agenda 21 e que redundou na formatação de um Projeto de Mobilização de recursos na esfera do Governo Federal. Atualmente, há também o Fórum em Defesa da Cidadania. A SAC é composta por lideranças e moradores da cidade de Lagoa Seca e representa os interesses de toda a população do município. Já o Fórum constitui uma nova tentativa de articulação das associações presentes na zona urbana do município.

O setor empresarial, especialmente do setor imobiliário, atua no espaço entre Campina Grande e Lagoa Seca e através de loteamentos e condomínios fechados. Este espaço é cortado pela BR 104 no sentido Norte – Sul e extensão de cerca de 06 Km dentro do território de Lagoa Seca. As imobiliárias são sediadas em Campina Grande. No entanto, existem atravessadores locais que atuam no mercado de terras, principalmente, no tocante a propriedades rurais. O setor comercial não tem organização coletiva e a maioria são pequenos negócios, muitos informais.

Em Lagoa Seca, os grandes conflitos de interesses se dão na apropriação do fundo público e no acesso aos programas locais e outros relativos a investimentos em infra-estrutura e no apoio ao setor produtivo. A execução do Plano Diretor pode gerar conflito entre o Setor Público e o Setor Privado no tocante a desapropriações e à aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial.

#### **Descrição da Experiência:**

O Plano Diretor de Lagoa Seca que está em sua fase final de elaboração é o primeiro do Município. Foi pensado para um horizonte temporal de 20 anos, com revisões previstas de 10 em 10 anos.

O processo de elaboração desse Plano iniciou-se ainda em 2003. Houve o apoio da Universidade Federal de Campina Grande, a qual colocou um membro de seu corpo docente com experiência em planejamento, à disposição da Prefeitura e com uma carga horária de 08 horas semanais. O grupo ligado à SAC começou a questionar o quadro preocupante da cidade, marcado por falta de saneamento, inclusive nas áreas rurais. O tema que serviu inicialmente para a população se mobilizar para participar do Plano Diretor foi o saneamento.

A seqüência das etapas de elaboração do Plano, desde o planejamento das atividades, podem ser descritas do seguinte modo:

- 1 - Sensibilização Social e Institucionalização;
- 2 - Construção do Diagnóstico Georreferenciado;
- 3 - Planejamento e Aprovação da Lei;
- 4 - Execução.

Na Etapa de Sensibilização e Institucionalização foram realizadas reuniões na Sede do Município de mobilização e sensibilização dos gestores públicos. O grupo inicial buscou consultoria e era formado por personalidades locais e por gestores públicos com certa força moral e política no Governo e na Sociedade. Com o trabalho de sensibilização e mobilização social esse grupo foi ampliado para mais de 40 pessoas, todas representantes de instituições governamentais, parcerias e organizações sociais. O trabalho de sensibilização, além de culminar com a formação do órgão gestor do Plano Diretor, levou o Poder Público a institucionalizá-lo e a nomear os representantes eleitos nas comunidades urbanas e rurais, nas instituições governamentais e entidades da sociedade civil organizada. Trata-se do GT Plano Diretor. Na Zona Rural, foi realizado um "Inquérito Sanitário" através da aplicação de um questionário com perguntas sobre o perfil sanitário dos domicílios. Esse questionário foi aplicado pelos agentes de saúde em todas as residências. Estes agentes de saúde orientaram a população chamando a atenção para a importância da participação social. Aproveitaram para divulgar as reuniões sobre a elaboração do Plano Diretor, utilizando-se da sua credibilidade perante os habitantes do Município.

Todas as residências dos 5 bairros da área urbana e 50% da área rural responderam os questionários. Foi praticamente um recenseamento da população municipal. Portanto, a elaboração do Plano Diretor surgiu como um instrumento de luta pelo saneamento básico.

Foram então contratados 02 técnicos entre 02 de junho e 31 de outubro de 2003. A principal função desses técnicos era de coordenar as atividades de elaboração do Plano Diretor. No dia 16 de dezembro de 2004, foi feito um convênio com a OOPACNE, com vigência até 31/12/2005 para o gerenciamento dos recursos financeiros destinados à elaboração do Plano Diretor.

Ainda em 2003, a Secretaria Municipal de Administração convocou pessoas da Sociedade Civil e do Poder Público para comporem um Grupo de Trabalho/GT responsável por deliberar sobre as atividades pertinentes à elaboração do Plano Diretor. Cada comunidade elegeu um representante para participar do GT, totalizando mais de 30 representantes comunitários.

O GT elaborou um folder e uma cartilha de orientação para as atividades com a população. Nessa etapa, foram realizadas reuniões com as secretarias e dividiu-se a cidade em setores para a organização do processo participativo. Os representantes comunitários destes setores foram os responsáveis pela mobilização social na sua área.

A divisão do município nesses setores baseou-se em uma regionalização feita pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a partir de um diagnóstico rápido participativo – DRP. As regiões são as seguintes:

- região das frutas;
- região do encontro dos rios;
- região dos roçados;
- região das verduras;
- região das ladeiras;
- região da sede municipal.

As reuniões ocorreram por região e também aconteciam por comunidade, sendo realizadas no melhor horário para o público. Nessas reuniões eram feitas as apreensões de alguns aspectos da realidade local para alimentar a leitura comunitária.

Ao longo das etapas foi usada uma grande estratégia de incentivo à participação popular na elaboração do Plano Diretor: o programa da Rádio Ipuarana, que vai ao ar todo sábado, por uma hora, e que procura multiplicar e difundir os temas pertinentes à elaboração do Plano Diretor de Lagoa Seca. Há críticas também ao programa, quando ao fato do mesmo não ter sido bem sistematizado e não haver uma maciça participação dos ouvintes, o que às vezes, o tornava um monólogo. A Rádio Ipuarana é uma ONG que compõe a comissão de comunicação do Grupo de Trabalho e foi fundamental para democratizar o processo, divulgar os eventos e sensibilizar a população para a imprescindibilidade de uma participação efetiva nas diversas etapas de elaboração do Plano.

Ao mesmo tempo, foi realizada grande parceria com as Escolas Municipais, cujos 250 professores foram capacitados sobre os temas relativos à cidade de Lagoa Seca, ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor. A devolução da leitura comunitária, assim como sua junção com a leitura técnica será feita na Câmara de Vereadores.

### **Recomendações, Alertas e Aprendizados:**

O principal aprendizado que se percebe em Lagoa Seca é que o chamamento da população para participar das discussões sobre seu Município é considerado, por muitos moradores, como a única maneira de se garantir que a Lei Municipal será implementada.

Atualmente no Município, qualquer ação do Plano Diretor que não for pública gera muita cobrança da população. Em muitas comunidades, foi preciso que o Grupo de Trabalho/GT incentivasse a formação de associações, em decorrência ou com o apoio dos técnicos que estavam fazendo a mobilização social (e várias continuam surgindo). Percebe-se, claramente, que o trabalho do Plano Diretor foi um fator de incentivo aos movimentos associativistas.

A utilização de uma importante rádio comunitária local foi primordial ao processo de divulgação, informação e de diálogo com a população moradora. Deve-se destacar o fato de seus comunicadores comporem o GT do Plano Diretor e receberem capacitação específica sobre os temas afins.

Apesar do processo de Lagoa Seca ter despertado nas pessoas uma necessidade de participação, foi passada uma imagem de que esta legislação seria a solução para os principais problemas do Município e que isso traria recursos e melhorias a curto prazo.

É importante o alerta para que se trabalhe a participação como um processo que

permeia toda os demais processos de gestão e planejamento do Município (Exemplos: ciclo orçamentário, Agenda 21 e a política habitacional). Estes processos devem ser vistos de forma articulada e complementar. São momentos onde estratégias integradoras podem ser realmente trabalhadas, no sentido de produzir impactos positivos e reais sobre a situação de precariedade do meio ambiente do município de Lagoa Seca.

Diversos espaços de discussão devem ser criados, não apenas durante o processo de revisão ou elaboração de um plano, mas durante sua implementação. Nesse caso, são espaços de monitoramento daquilo que foi proposto por todos e por todas que participaram da elaboração do Plano Diretor. Promover a participação não se resume apenas a "consultar a população"; é ir mais além e dar condições para que esta população, ou aqueles que a representam, esteja minimamente preparada para discutir propostas, resolver as problemáticas por todos reconhecidas.

Do ponto de vista da elaboração do Plano Diretor, a participação efetiva compreende uma população capacitada sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade e sobre a forma como os mesmos podem e devem se articular com a Agenda 21, com a política habitacional, e com o planejamento do orçamento público municipal. Isso levará à construção de normas e diretrizes direcionadas à resolução dos conflitos existentes entre aqueles que constroem a cidade, utilizando estratégias elaboradas coletivamente. O planejamento e a gestão territorial deve ser incorporado pelos sujeitos para, assim, ter chances reais de implementação.

**Coordenação da Sistematização:**

Joisa Maria Barroso Loureiro

**Colaborador(es) de sistematização:**

Valéria Pinheiro

**Instituição dos sistematizadores:**

CEARAH Periferia

**Coordenação técnica e política dos trabalhos:**

Coordenação Técnica e Política: (respectivamente) Prefeito de Lagoa Seca e Professor Severino José (professor Xangai)

**Consultoria contratada para o plano diretor:**

COOPACNE

**Valor(es) do contrato:**

R\$ 95.000,00

**Prazo de execução do contrato:**

Data de início: 16 de Dezembro de 2004

Data de Término: 31 de Dezembro de 2005

**Período de elaboração do plano diretor participativo:**

Data de início: 29 de Julho de 2003

Data de envio à Câmara Municipal: -

Data de aprovação na Câmara Municipal: -

**Contatos para obter mais informações:**

Nome: -

Instituição: -

Telefone: -

Fax: -

## **Anexo 2**

**BANCO DE EXPERIÊNCIAS DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES****Nome dos Municípios:**

Bayeux

**Unidade Federação:**

Paraíba

**Tema de Destaque:**

A sucessão eleitoral e o plano diretor de Bayeux

**Número de Habitantes:**

87.561 hab

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000

**Categoria:**

- Cidade com mais de 20.000 habitantes;
- Integrantes de Região Metropolitana e Aglomerações Urbanas;
- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Inseridos nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- Não se inclui nas categorias citadas.

**Caracterização do Contexto Local:**

O município de Bayeux - PB localiza-se na Região Metropolitana de João Pessoa e está situado no estuário do Rio Paraíba e outros 4 rios – Sanhauá, Paroeira, do Meio e Marés - possuindo um território pequeno com área igual a 27,5km<sup>2</sup>, incluindo suas 3 ilhas fluviais (Anexo I). Apresenta a mais alta densidade demográfica do estado da ordem de 3.061hab/km<sup>2</sup>. Abriga o Parque Estadual da Mata do Xém-Xém (Mata Atlântica) com potencial para o ecoturismo e sedia o Aeroporto Internacional Castro Pinto.

Foi emancipado município em 1959 e tem no eixo viário da Av. Liberdade o centro de seu desenvolvimento urbano que, obrigatoriamente, articulava a passagem entre a capital e o interior, na direção oeste. Com a implantação da BR-101 houve distribuição dos fluxos nos dois eixos viários, embora o sul do município sofreu intensificação do uso do solo na faixa entre a BR e a Av. Liberdade.

Seus principais problemas urbanos estão concentrados na gestão dos recursos hídricos das 3 bacias hidrográficas onde se localizam vários assentamentos humanos precários, nas chamadas áreas ribeirinhas, alojando 37% da sua população onde se observa o desequilíbrio entre a capacidade de suporte da estrutura ambiental do município e a demanda por área para a ocupação da população excluída do mercado imobiliário regular. Os manguezais estão sendo degradados e destruídos, juntamente com seu suporte físico (água e solo) com as populações vivendo nos limites de miséria.

As edificações residenciais são na tipologia horizontal e com predominância de pavimento térreo, sendo que 46% têm menos de 50m<sup>2</sup> de área construída e com 50% dos terrenos apresentando área inferior a 200m<sup>2</sup>. A oferta de lotes regularizados e desocupados ainda permite alojar uma população projetada para os próximos 8-10 anos, apesar de 40% da população morar em condições precárias, com baixa qualidade urbanística e habitacional. A taxa de crescimento do período 1991-2000 foi de 1,37% demonstrando menor velocidade no crescimento da população. Quanto a situação fundiária, o município não dispõe de áreas de seu domínio com dimensões

adequadas para programas habitacionais de interesse social ou para equipamentos comunitários e serviços públicos, sendo necessárias negociações com os proprietários privados ou com outras esferas de governo para dispor de terrenos.

No município se configura o fenômeno da conurbação de seu tecido urbano com a capital diante da facilidade apresentada pelos acessos viários (rodoviário e ferroviário), caracterizando o núcleo urbano como cidade-dormitório, gerando um movimento pendular que tem como foco migratório João Pessoa, principal centro de emprego e localizado a apenas 4km. O suporte econômico do município está assim distribuído: indústria, com concentração no parque têxtil do sisal (25% de empregos), serviços (45,7%), comércio (24,3%), além da pesca (peixes, moluscos e crustáceos) e outras atividades. A exiguidade territorial não permite expressividade na lavoura nem na pecuária. A renda *per capita* é de R\$114,37 (2000) quando a de João Pessoa é R\$334,69.

O plano diretor foi elaborado no período eleitoral de 2004 e a administração municipal já havia vivenciado uma fase política conturbada, com substituição do prefeito. Admite-se que a pesquisa eleitoral, ao conferir melhores posições aos candidatos de oposição ao governo municipal, contribuiu para o desinteresse da participação de setores da sociedade. No início da nova administração, graças a iniciativa de uma técnica que participou ativamente do processo de elaboração do plano, foi necessário esclarecer que o plano diretor aprovado não era produto de vinculações políticas partidárias, mas antes de tudo, a principal ferramenta para a montagem dos instrumentos orçamentários.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Bayeux foi o primeiro realizado no município contando com financiamento do Ministério das Cidades e da Prefeitura. Como instrumento urbanístico o município dispõe, até então, do Código de Obras, que está desatualizado. Apesar da Lei do Plano ter sido aprovada em dezembro de 2004, ainda não foi elaborada a legislação complementar prevista para um ano após sua publicação como os Códigos de Urbanismo, Obras e Edificações, Posturas, Defesa do Meio Ambiente e a Lei do Perímetro Urbano, além da revisão do Código Tributário e da Lei Orgânica, já que foram produtos não previstos na contratação do plano diretor. Acredita-se para 2006 a solução desta questão com o Habitar Brasil/BID.

A experiência de elaboração do plano diretor de Bayeux destacou-se pelo esforço de alguns secretários e servidores da prefeitura com a equipe de consultores. O conjunto de procedimentos adotados para sensibilizar a sociedade a participar de todo o processo e pelo tratamento dado às questões prementes da realidade urbano-ambiental, apesar da pouca participação comunitária na adversidade daquele momento, foi inovador e inédito, e possibilitou melhor disponibilização de dados e informações sobre o município contribuindo, posteriormente, com melhor conteúdo técnico nos debates do PPA e da 2ª Conferência Nacional das Cidades para a montagem dos programas e projetos, subsidiando as propostas discutidas nos referidos eventos, tanto por parte dos servidores municipais à frente das reuniões, quanto de algumas lideranças comunitárias que acompanharam, de certa forma, os trabalhos de elaboração do plano. Um tema prioritário na elaboração do plano foi a delimitação de 23 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS submetidas a alagamentos, contaminação química e biológica e outros riscos, abrangendo 7.136 domicílios. As maiorias das ZEIS abrigam pescadores.

Quanto ao marco institucional, a prefeitura conta com órgão gestor responsável pelo planejamento que é a Secretaria de Planejamento e Controle Interno de Bayeux – SEPLAN, unidade executora do plano diretor. Não há um órgão específico para a gestão com a participação da comunidade. O plano indicou a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, ainda não instalado.

Há dificuldades do município em manter um quadro de servidores técnicos com vínculo empregatício, mesmo considerando a proximidade com a capital, uma vez que os salários são pouco atrativos.

A SEPLAN disponibiliza o plano diretor em mídia eletrônica (CD-ROM), que pode ser adquirida gratuitamente pelo público, apesar da pouca demanda de interessados, que não os estudantes de curso superior das universidades de João Pessoa. A SEPLAN tem a intenção de elaborar uma versão simplificada com linguagem acessível ou uma cartilha do plano para ampla distribuição com a população como previsto na lei do plano.

### **Descrição da Experiência:**

1. A participação comunitária para elaboração do plano diretor foi definida no Edital e Termo Referência da licitação para contratação da empresa consultora. Dando início as atividades, em junho de 2004, realizou-se a primeira reunião entre prefeitura e empresa consultora, sendo constituído um Grupo Técnico integrado por 11 membros - arquitetos, engenheiros, economista e estagiárias de nível superior – entre técnicos da prefeitura e da empresa consultora. Esta constituição foi documentada através de uma ata da reunião e se elaborou a agenda do Programa de Participação Popular do Plano Diretor de Bayeux - PPP estabelecendo a definição das etapas de trabalho e distribuição das atividades; período de atuação dos técnicos da empresa no município; estratégia de divulgação do plano diretor através da Secretaria de Comunicação; instrumentos para a convocação da população e entidades; e elaboração do calendário das reuniões e seminários. Não houve representação de qualquer segmento da sociedade neste grupo ou a composição de um colegiado com caráter comunitário, o que, também, não foi objeto de reivindicação por parte da sociedade em todo o processo de elaboração do plano. Todas as reuniões do Grupo Técnico foram realizadas na SEPLAN.

2. Numa segunda reunião do Grupo Técnico foram definidos os seguintes eixos temáticos para a leitura técnica e comunitária:

- i) infra-estrutura urbana;
- ii) uso e ocupação do solo;
- iii) infra-estrutura social; e
- iv) infra-estrutura econômica.

3. Em julho o Grupo Técnico definiu a agenda dos eventos do PPP (Anexo II). A metodologia da participação comunitária compreendeu a definição dos instrumentos para mobilização da comunidade para participar das reuniões, sendo indicado o uso de carro de som percorrendo todos os bairros anunciando as reuniões e divulgação pela mídia (jornais, rádios e televisão); recomendações aos técnicos para uso de linguagem simples nas reuniões para as leituras comunitárias; explicações dos técnicos informando o conteúdo do plano diretor, do Estatuto da Cidade, importância com o orçamento municipal e a necessidade da participação da comunidade durante todo o

processo de elaboração do plano; formulação e formatação dos convites às entidades, órgãos públicos, organizações e lideranças para as reuniões e seminários; atendimento à representatividade territorial com a maior presença de todos os bairros e comunidades; e utilização da relação de endereços das entidades inscritas na prefeitura. Não se programou eventos específicos para a sensibilização, mobilização e capacitação de representações da sociedade, a exemplo de oficinas ou cursos, que não a da reunião de abertura do plano.

A divulgação e convites para as reuniões foram através de ofícios da prefeitura, mala direta, carro de som, panfletos e a mídia escrita e falada. Evitaram-se outros instrumentos como cartazes e faixas de rua tendo em vista o período eleitoral que restringia a publicidade de governo.

A participação nas reuniões não contou com regras ou regulamentos. Estabeleceu-se que haveria uma explanação sobre o plano de caráter geral por parte de um dos membros da prefeitura, geralmente o secretário da SEPLAN e, outras mais específicas, sobre as temáticas urbanas a serem apresentadas pelos técnicos, quer da municipalidade quanto dos consultores. Em seguida abrir-se-ia o debate com o plenário para livre manifestação sob a coordenação da mesa diretora da reunião.

Não se previu a composição de grupos de trabalho por temáticas nas reuniões e as contribuições do plenário seriam anotadas pelos consultores sem, no entanto, haver um momento de relatoria para sintetização dos temas abordados e para aprovação dos participantes da reunião. Algumas das reuniões foram setorizadas com determinados segmentos como empresários da indústria, comércio, comunidade e a administração municipal. Em todas as reuniões foram lavradas atas, constando de lista de presença.

Foram definidas três etapas para as reuniões comunitárias do PPP:

**Etapas 1** - leitura técnica e comunitária com a programação de 3 reuniões e um seminário, com uma reunião para cada segmento específico, ou seja:

- 1) conselhos municipais, lideranças e entidades;
- 2) empresários, comerciantes, sindicatos e industriais;
- 3) comunidades de áreas de risco; e
- 4) seminário aberto a todos os segmentos e ao público.

**Etapas 2** - formulação de propostas e definição de eixos estratégicos com programação de 2 reuniões com lideranças comunitárias, secretarias do município e conselhos municipais e 1 seminário com os mesmos atores desta etapa; e

**Etapas 3** – elaboração do projeto do plano diretor com a realização de 1 reunião e 1 assembléia geral abertas às entidades, ao público em geral e organismos governamentais.

4. A primeira reunião da 1ª Etapa do PPP foi realizada 2 meses e meio (23 de agosto) após o início dos trabalhos do Grupo Técnico, no auditório de uma indústria local, no turno vespertino, com ausência da prefeita, mas com a presença de 4 secretários, 3 representantes de secretarias do município e de conselhos municipais, lideranças comunitárias, ONGs, comerciantes, industriais e público em geral, totalizando cerca de 50 presentes e teve o caráter de lançamento, mobilização e capacitação para o plano com a apresentação da metodologia da participação. O secretário da SEPLAN apresentou os membros da equipe do plano diretor; explicou sobre a importância do plano para a definição de políticas públicas e os instrumentos de gestão urbana do Estatuto da Cidade abordando os novos instrumentos de gestão administrativa para o planejamento. O coordenador da consultora apresentou a agenda

dos temas definidos no Grupo Técnico para o plano diretor, o calendário das reuniões e as 3 etapas estabelecidas na metodologia do PPP destacando a importância da participação popular. Seguiu-se um período de esclarecimentos e informações com o plenário sem observância de conflitos ou discordância quanto ao apresentado, como consta na ata que foi lavrada.

Apesar da referência à capacitação constante no PPP deve-se observar que esta primeira reunião buscou divulgar e informar ao público sobre a iniciativa da prefeitura para elaboração dos estudos do plano diretor para o município. Os assuntos apresentados pela primeira vez aos presentes, como os eixos estratégicos e as etapas de trabalho e o próprio conceito de plano diretor, devem ter sido aspectos inovadores para aqueles que não tinham o domínio sobre esse instrumento de planejamento municipal. Os técnicos da prefeitura consideram que ao longo das reuniões processou-se um nível de capacitação decorrente da própria participação e vivência com as atividades, principalmente dos poucos que acompanharam o processo, inclusive servidores da própria prefeitura.

5. A segunda reunião da 1ª Etapa foi realizada pela tarde de 31 de agosto com as comunidades em área de risco e de habitações populares precárias, sem a presença do secretariado municipal, no auditório do Centro de Formação de Professores - CEFOR, reunindo, apenas, cerca de 20 pessoas. Compreendeu a explanação sobre os direitos constitucionais da política urbana; objetivos do plano diretor; etapas de trabalho da equipe contratada; importância da participação popular; instrumentos do Estatuto da Cidade para regularização fundiária; conceito da função social da propriedade; direitos e deveres da legislação urbanística e a formulação dos conceitos para enquadramento de áreas de risco.

Uma técnica da SEPLAN apresentou um mapa com a localização e delimitação das áreas com habitações subnormais e das áreas de risco, esclarecendo o novo enquadramento a ser proposto no plano no nível de ZEIS para permitir a regularização daqueles assentamentos. Abriu-se os debates que não alteraram o conteúdo da proposta quanto à localização dos assentamentos não havendo a inclusão de outras áreas, embora os presentes se reportassem mais aos aspectos de sua rua, esgoto e emprego, ou seja, sem compreensão clara sobre o conteúdo de um plano diretor. Embora a reunião tivesse poucos participantes, o grupo de pescadores - que é considerado o segmento popular mais atuante e organizado - demonstrou muitas preocupações com a segurança ambiental das moradias localizadas nas cotas mais baixas das margens dos rios e sujeitas a inundações, firmaram posição de permanência na área pelas características de suas atividades e reivindicaram segurança pública em virtude do tráfego noturno de embarcações vinculadas ao tráfico de drogas. O encaminhamento das questões no campo urbanístico foi acordado no sentido da aprovação da pré-delimitação territorial das ZEIS no plano. As providências, detalhes, revisão de delimitações e definição de parâmetros urbanísticos ficaram para discussão quando da elaboração da legislação das ZEIS. Esta etapa já foi negociada dentro do programa Habitar Brasil/BID para 2006. A lei do plano, na abordagem das ZEIS, não indicou a constituição de um conselho ou colegiado para cada uma dessas zonas para fortalecimento do processo de democratização e participação comunitária.

6. A terceira reunião, realizada à noite, em 21 de setembro, com cerca de 20 participantes dos segmentos do comércio, indústria, lideranças comunitárias e com a presença de 3 secretários do município foi realizada no CEFOR e compreendeu o relato

das atividades realizadas pela equipe do plano e uma explanação sobre o perfil das atividades econômicas do município e a vocação para o desenvolvimento da economia nas micro-empresas, artesanato, turismo e mini indústrias de suporte ao distrito industrial de João Pessoa. Os debates que se sucederam demonstraram uma maior motivação dos presentes que apresentaram sugestões para inclusão de cooperativas e manifestações para o fortalecimento do artesanato local. Abordou-se, também, a escassez do caranguejo, outrora uma das principais fontes de renda do município e a implementação da coleta seletiva de lixo como atividade de geração de renda. Observou-se um maior interesse de participação por parte dos comerciantes, apesar do pouco número de presentes, o que foi constatado em outras reuniões. Não houve ocorrência de discordância com a temática econômica, mesmo porque as colocações dos técnicos acenavam para um cenário que, devidamente implementado, repercutiria favoravelmente no segmento de comércio, que reivindicava uma melhoria urbanística na cidade, principalmente na Av. Liberdade.

7. O Seminário encerrando a 1ª Etapa do PPP realizou-se em 6 de outubro, pela tarde, ou seja, após 4 meses de atividades, no CEFOR e após 3 dias das eleições municipais de 2004, quando já se sabia do novo prefeito eleito. Na verdade o evento assumiu uma formatação de reunião. Apesar da participação de 4 secretários e 1 diretor, esta reunião não contou com a participação de qualquer segmento da comunidade. Admite-se que esse esvaziamento tem muito a ver com a vinculação de lideranças populares com os partidos políticos e seus membros, o que restringe, em determinados momentos, a presença das mesmas nos eventos realizados pelos governantes, principalmente quando não serão reconduzidos aos cargos, embora a divulgação do seminário foi prejudicada por dificuldades financeiras da prefeitura e pelo instrumento utilizado para o convite no modelo de ofício e sem uso da mídia impressa, televisiva ou falada.

A agenda de trabalhos compreendeu a explanação por técnicos da prefeitura e da empresa consultora dos cenários analisados nos 4 eixos temáticos definidos anteriormente pelo Grupo Técnico e referentes à limpeza pública; abastecimento d'água; esgoto sanitário; energia elétrica; drenagem; equipamentos comunitários; uso do solo; transportes; sistema viário; áreas de riscos; relocação de habitações; áreas de preservação ambiental e inundáveis; educação; turismo; cultura; telecomunicações; seguindo-se de debates. Utilizou-se mapas temáticos que foram fixados na parede de uma única sala (Anexo III) para ilustrar a leitura técnica e os debates se resumiram entre os secretários presentes, técnicos da prefeitura e da empresa consultora em número de 15 participantes. Este seminário refletiu, praticamente, a produção da leitura técnica elaborada pelos especialistas da prefeitura e da consultora, uma vez que a comunidade não participou de qualquer evento estruturado por temas urbanos, exceto nos aspectos da economia e das áreas com habitações precárias (ZEIS), sendo que o primeiro tema não foi objeto de análise neste evento.

Com esta reunião, considerou-se aprovado o produto apresentado pela consultora. Por outro lado, como no PPP não constava outro momento para discussões temáticas com o conteúdo da agenda desse seminário, deduz-se que os segmentos populares, principalmente os urbanisticamente excluídos, não legitimaram essa etapa de leitura do plano diretor. Da mesma forma ocorreu quando o projeto de lei do plano foi apreciado na Câmara Municipal e não foram realizadas as audiências preconizadas no Estatuto da Cidade. Também não constam registros que houve qualquer iniciativa de

cobrança por parte da comunidade e de suas entidades e associações sobre o andamento do plano diretor, como também, da equipe do novo prefeito ainda não empossado e dos vereadores eleitos.

8. Para a formulação das propostas e definição dos eixos estratégicos estabelecidos para a 2ª Etapa do PPP só se conseguiu realizar uma reunião, das 2 programadas, não ocorrendo o seminário desta etapa. As dificuldades com a mobilização ficaram mais latentes com o resultado das eleições e, por duas ou três convocações, não houve quorum com representação comunitária. Em 26 de outubro realizou-se, oficialmente, a última reunião dentre as programadas no PPP e com a presença, apenas, do secretário de planejamento e dos membros do Grupo Técnico. Foi apresentado e apreciado o relatório do diagnóstico, aprovando-se um calendário para o período de 8 a 12 de novembro para avaliação das propostas e definição dos eixos estratégicos e dos projetos indicados pelo plano diretor, estabelecendo-se 5 temáticas, ou seja, uma por dia, como se segue: I - água, esgoto, limpeza pública, drenagem, energia elétrica e outras fontes; II - sistema viário, transporte público e tráfego; III - equipamentos comunitário; IV - saúde, educação e ação social; e V - dinâmica econômica e abastecimento. Essas reuniões setoriais "internas" foram realizadas em substituição ao programado para a 3ª Etapa do PPP.

Além dessas reuniões, ao longo do processo, foram realizadas entrevistas com barraqueiros de feira livre e com os empresários das indústrias. Ambas buscaram informações quanto aos problemas do município na ótica desses segmentos.

9. O plano diretor foi finalizado pela empresa consultora e sem realização de uma assembleia geral. Merece registro que os técnicos da empresa trabalharam diariamente no próprio município, nas instalações da SEPLAN.

10. A redação do Projeto de Lei do Plano (Anexo IV) foi discutida somente com a Procuradoria e técnicos da prefeitura e da empresa consultora diante da desmobilização da administração com a sucessão municipal. A comunidade não foi convidada nem se divulgou qualquer aviso para esta etapa diante da premência do encerramento dos trabalhos legislativos da Câmara Municipal, em final de legislatura. O interesse maior era aprovar o plano como produto de uma administração e, para tanto, a prefeitura produziu cópias xerográficas do relatório do plano que foram encaminhadas aos vereadores sem haver uma explanação de seu conteúdo, sendo aprovado sem qualquer processo de discussão. Somente 2 vereadores estiveram presentes em alguns momentos das reuniões do plano diretor.

### **Recomendações, Alertas e Aprendizados:**

· O processo de participação comunitária do Plano Diretor ainda foi embrionário em Bayeux mas evidenciou a importância do processo democrático, ou seja, a consciência que a população adquire para poder definir os destinos da cidade (gestão) e superar a prática comum das administrações governamentais do "de cima para baixo" (sem explicações). Isso ficou evidenciado na discussão do PPA - 2006- 2009 e na 2ª Conferência Nacional das Cidades, cuja participação foi mais intensa que a do plano diretor. Quando se convoca a população ela sempre dá retorno, mas é fundamental uma linguagem técnica adequada para maior aproximação com a comunidade.

· As lideranças do movimento popular - pouco estruturado no município - demonstraram interesse nos debates do plano diretor, superior aos dos demais

participantes. A pouca participação dos moradores na discussão do plano não permitiu que a população compreendesse a abrangência e importância do mesmo, o que tem reduzido o poder de pressão da comunidade na solução de seus problemas tanto na fase de discussão na Câmara quanto na implementação do plano.

- A discussão da cidade com a elaboração do plano diretor permite exercitar a cidadania, mesmo com a pouca representatividade observada nas reuniões. Elevou-se o nível de credibilidade com relação ao governo municipal.

- Atualmente tem-se uma idéia do que é um plano diretor, inclusive para os próprios técnicos da prefeitura. As ações do município estão seguindo o plano, uma vez que as diretrizes têm orientado a administração. É necessário que toda a administração compreenda que o plano é um projeto que ultrapassa a gestão que o elaborou.

- O plano diretor apresenta um importante diagnóstico do município que é interessante para todos terem conhecimento. Deve-se, também, fazer com que a população entenda a importância do zoneamento e dos instrumentos do Estatuto na reversão do quadro de exclusão e na regulação do mercado imobiliário.

- O plano requer um corpo técnico permanente na prefeitura para a sua implementação e a melhora da capacitação dos servidores municipais para compreensão da sua importância.

- O período para elaborar o plano diretor foi curto, o que dificultou a realização de atividades de sensibilização e mobilização para a participação da população pouco acostumada à esta prática.

- É fundamental dar continuidade ao processo participativo nas ações da prefeitura vinculadas ao plano diretor. Para tal, é importante a instalação e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Urbano.

- A credibilidade ao plano diretor será assegurada se implementar o que foi discutido com a comunidade. O município vai ter que se capacitar financeiramente para poder implementar o plano diretor.

**Coordenação da sistematização:**

Ivaneuza Maria Leite Lima

**Colaborador(es) da sistematização:**

Armando Freire Branco

**Instituição dos sistematizadores:**

Consultores autônomos

**Coordenação técnica e política do plano diretor:**

Secretaria de Planejamento e Controle Interno

**Consultoria contratada:**

COMAC ENGA. LTDA

**Valor(es) do contrato de consultoria:**

R\$ 126.000,00

**Prazo de Execução do Contrato de Consultoria:**

**Data de Início:** Junho de 2004

**Data de Término:** Dezembro de 2004

**Período de elaboração do plano diretor participativo:**

**Data de início:** - Junho de 2004

**Data de envio à Câmara Municipal:** - Dezembro de 2004

**Data de aprovação na Câmara Municipal:** - Dezembro de 2004

**Contatos para obter mais informações:**

**Nome:** Antonio Eduardo Navarro Neves, Maria do Socorro S. de Oliveira, Ana Maria Barbosa de Araújo e Vera Wanderley

**Instituição:** Secretaria de Planejamento e Controle Interno de Bayeux - SEPLAN

**Telefone:** 83 – 3253- 4048 / 4047 614

**Fax:**

**E-mail:**

**Fontes das informações:**

**Instituição(ões):** Secretaria de Planejamento e Controle Interno de Bayeux - SEPLAN

**Documento(s):** Diagnóstico Final, Metodologia da Participação e Diretrizes do Plano Diretor Participativo de Bayeux.

**Publicação(ões):** -

**Artigo(s):** -

**Site(s):** -

**Pessoa(s) Entrevistada(s):** Antônio Eduardo Navarro Neves; Ma. do Socorro S. de Oliveira; Ana Maria Barbosa Araújo; e Vera Wanderley.