

LENCIONI, Sandra. Uma determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Ines Geraiges (orgs.). **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2004 [1979].

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Ano XII, n.2, p. 15-25. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, Milton *et alii*. O papel ativo do território. Um manifesto. Laboplan, Dep. De Geografia, FFLCH, USP. Apresentado no **XII Encontro Nacional de Geógrafos**, Florianópolis, 2000.

PLANO DIRETOR: UMA EXPERIÊNCIA DE CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA

Rinaldo Gomes Pinho

Mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo – USP e Prestador de Serviços na Secretaria de Habitação do Município de São Paulo
E-mail: rinaldopinho@usp.br

Vicente Eudes Lemos Alves

Professor Doutor do Instituto de Geociências (IG) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
E-mail: veudes@terra.com.br

A oficina realizada para um grupo de aproximadamente trinta alunos do curso de graduação em geografia do Instituto de Geociências (IG) da Unicamp teve como objetivo discutir com os participantes a experiência de construção do plano Diretor Participativo (PDP) de Carapicuíba, município da região metropolitana de São Paulo. Propomos como eixo condutor de discussão o relevante papel adquirido pelo Plano Diretor no planejamento das cidades brasileiras, por se tratar de um importante instrumento de política urbana que visa garantir ao município o direito de conduzir o seu futuro, na medida em que estabelece diretrizes para orientar e planejar o desenvolvimento urbano da cidade visando melhorar a vida de seus moradores.

Durante o evento procurou-se relatar como foi à experiência desenvolvida entre os anos de 2009 e de 2010 e conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) daquele município. Para tanto, foram apresentadas as etapas percorridas pela equipe responsável na construção do Plano Diretor, as dificuldades enfrentadas e o

resultado obtido. Destacamos, especialmente, como decorreu o processo de participação popular que representou uma rica experiência de envolvimento dos moradores, os quais assumiram, nas audiências públicas, o compromisso de debater e construir uma proposta de projeto de urbanização para cidade (fotos). Durante esse período de elaboração do Plano Diretor municipal foi possível, ainda, o envolvimento de outros segmentos socioeconômicos da cidade, tais como os representantes do poder público local (executivo e legislativo), os movimentos sociais organizados e os setores empresariais.

Procurou-se mostrar aos participantes da oficina que assumir a responsabilidade de conduzir um projeto que propõe mudanças estruturais para a cidade como as contidas no Plano Diretor Participativo, que se transformam em lei, não é tarefa fácil, na medida em que se faz necessário lidar com diferentes interesses de setores socioeconômicos da cidade. Além disso, é preciso contar com o compromisso e qualificação dos agentes da administração pública, o que nem sempre é possível. Portanto, uma das etapas a ser alcançada quando se elabora um Plano Diretor é fazer com que todos se envolvam e assumam a responsabilidade de pensar a cidade com suas múltiplas características e possibilidades e em sua totalidade. Para isso, às vezes, é necessário deixar de lado determinados interesses individuais em favor da coletividade, pequenas situações do cotidiano da cidade em favor das grandes questões que podem beneficiar um número maior de moradores. No que diz respeito a essa última questão, ressaltamos, que na nossa experiência, era comum receber sugestões de determinados moradores para inserir no Plano Diretor da cidade propostas de intervenção numa pequena rua

de um bairro da cidade, tais como, dentre outras, a retirada de uma árvore que está atrapalhando a vizinhança ou a remoção de entulhos de um determinado terreno baldio. Desse modo, houve um esforço durante o processo de elaboração do PDP de convencer à população de que o Plano Diretor é um projeto de cidade, que define grandes diretrizes para o futuro dela que pode ser dentro de alguns anos, e não que irá resolver de imediato os problemas vivenciados pela população. Coube, nesse caso, aos agentes que estavam conduzindo o processo de elaboração do PDP, saber ouvir os diferentes segmentos e dirimir conflitos latentes que aparecem no percurso. Essa etapa foi importante na condução do processo, já que o morador que se envolve na elaboração do PDP tem de ser esclarecido sobre o que é o Plano Diretor, qual a sua função e a sua abrangência no tempo e no espaço.





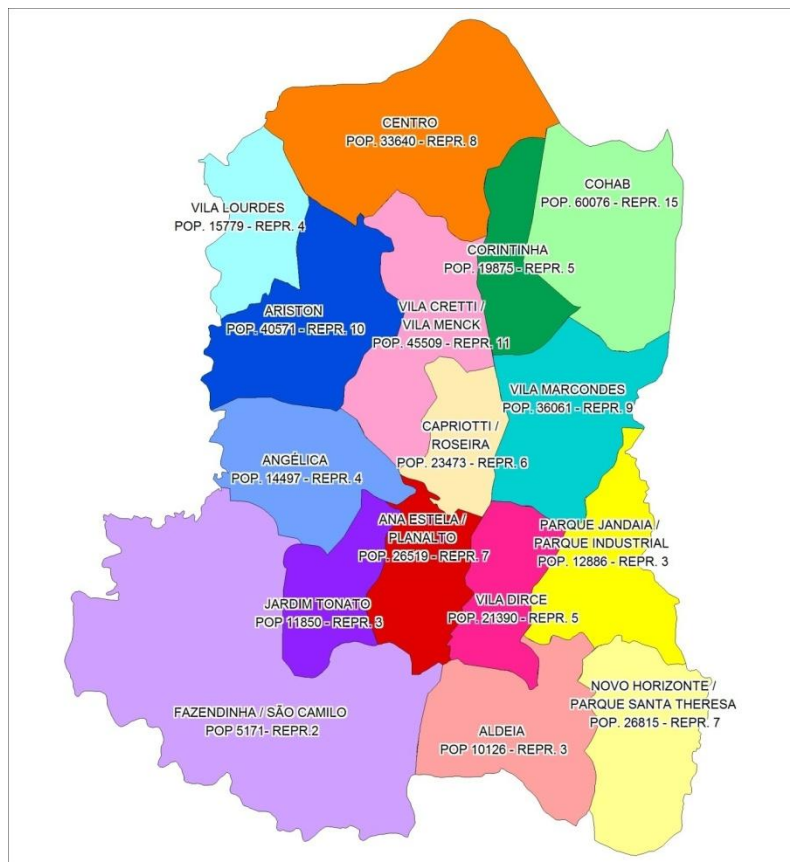
Fotos 1 e 2: Posse dos representantes do Grupo de Acompanhamento do Plano Diretor Participativo de Carapicuíba - Outubro de 2009. Fonte: os autores.

Ainda sobre a questão da participação da população na elaboração do PDP de Carapicuíba, esclarecemos aos participantes da oficina que o grupo que conduziu esse processo decidiu realizar uma efetiva participação dos moradores da cidade. Com esse objetivo, conforme orienta o Estatuto da Cidade (Lei Federal no. 10.257, de 10 de julho de 2001), realizou-se um grande chamamento público para que todos soubessem que se realizaria nos próximos meses a elaboração do PDP e que todos estariam habilitados a participar. Para tanto, a equipe técnica da prefeitura elaborou uma divisão do território do município em 16 regiões (mapa 01) obedecendo, dentro de cada uma delas, a proximidade espacial dos bairros e as afinidades de temas que poderiam ser abordados com medidas semelhantes. Em cada uma das regiões ocorreram audiências públicas, nas quais foram escolhidos os representantes que participariam mais diretamente da elaboração do PDP, grupo que denominado

pela a equipe técnica de “Grupo de Acompanhamento” (GA). É importante salientar, que o número de representantes de cada região era proporcional à quantidade de habitantes da mesma, evitando, dessa forma, que regiões com pouca população estivesse super-representada no processo participativo, em detrimento de outra com mais moradores e que pudesse ficar sub-representada. A proposta, neste sentido, era criar um equilíbrio na hora de tomar decisões importantes que envolvessem interesses de uma região específica, mas que elas não ficassem restritas apenas ao grupo de representantes daquela região, mas ao conjunto dos representantes de todas as regiões da cidade. Esse processo foi bastante complexo no sentido de convencer as pessoas de que o que se queria com o PDP era discutir a cidade como um todo e não uma parcela dela.

Tal convencimento se tornou mais difícil por conta de que a cidade está dividida em duas áreas distintas demográfica e socialmente. Na parte sul da cidade, onde se localizam a Fazendinha e a Granja Viana, dois dos bairros com maior poder aquisitivo do município cujos lotes são maiores (acima de 500 metros quadrados), com uso do solo predominantemente de condomínios de médio e alto padrão, com baixa densidade demográfica e com maior concentração de área verde; enquanto que no restante da cidade ocorre uma elevada densidade demográfica, constituída de uma população de baixo poder aquisitivo que habita, predominantemente, pequenos lotes de 125 metros quadrados e com uma reduzida presença de áreas verdes. Estabelecer um diálogo entre essas duas realidades distintas foi o grande desafio da equipe que

Mapa 1 - Divisão regional do Município de Carapicuíba para a Escolha dos Representantes do Grupo de Acompanhamento do Plano Diretor Participativo



Elaboração Rinaldo Gomes Pinho. Sem escala

conduzia o PDP, principalmente porque nunca houve diálogo e convivência entre os dois grupos de moradores. Após muita

negociação, mediada pela equipe técnica, foi possível estabelecer a proporcionalidade de representantes entre as regiões participantes do PDP.

Superada essa etapa, partiu-se para a tarefa de oferecer oficinas (fotos 3 a 7) para garantir uma formação básica do grupo de acompanhamento para que os seus componentes pudessem entender a cidade em seus múltiplos aspectos. A partir das oficinas também representavam uma oportunidade dos representantes trazerem para a equipe técnica à sua leitura da cidade e, ao mesmo tempo, para que eles pudessem compreender a funcionalidade dos instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da cidade. Para isso, foi necessário um razoável esforço no sentido do entendimento do que representaria cada um dos instrumentos garantidores de uma cidade mais equilibrada do ponto de vista do uso de seu território, mais justa no que se refere à função social da terra, ao direto de morar, ao acesso aos serviços urbanos e às áreas verdes, etc. Esse processo formador foi extremamente rico para todas as partes envolvidas na elaboração do PDP. Serviu para mostrar o quão foi importante à convocação da população do município para que ela exercesse o seu direito de cidadania, comumente tolhido por conta daquela visão do senso comum de que os conhecedores da cidade e os que podem propor solução para ela são somente os representantes técnicos estabelecidos nas secretarias municipais, concepção extremamente equivocada que o Estatuto da Cidade procura corrigi-la.



Foto 3. Oficina de Capacitação do Grupo de Acompanhamento do PDP- Carapicuíba, outubro de 2009. Fonte: os autores



Fotos 4, 5, 6 e 7: Oficinas com o GA sobre a Leitura da Cidade - Novembro de 2009. Fonte: os autores

A participação da população representou um ganho também no sentido de desvendar a cidade que o corpo técnico da prefeitura desconhecia ou conhecia apenas de maneira parcial, através da leitura comunitária obtida nas oficinas foi possível fazer a leitura da cidade a partir das informações trazidas pelos representantes da cada região. A partir desse retrato mais fiel trazido pelos moradores foram construídos mapas e quadros indicando a cidade que tínhamos, com suas mazelas, mas também com suas potencialidades. Foi uma surpresa para a equipe técnica, por exemplo, a revelação trazida pelos representantes do Grupo de Acompanhamento de determinados monumentos urbanos que a equipe não havia atentado para a sua importância para o entendimento da cidade de hoje e do passado. Além disso, pudemos, a partir da leitura da cidade elaborada pelo grupo de acompanhamento, localizar as centralidades nos distintos bairros do município, bem como, os pontos de alagamentos, dentre outras descobertas. Enfim, esse exercício de desvendamento da cidade construído junto com a população foi fundamental para revelar a cidade real e a partir da qual deveríamos partir para a construção da cidade que queríamos.

A cidade real e seus problemas

Outros desafios foram colocados para a construção do PDP de Carapicuíba e que mencionamos aos participantes da oficina na VII Semana de Geografia, dentre eles, o fato de se tratar de uma cidade de periferia localizada no extremo oeste da região metropolitana de São Paulo, com um território de pequenas dimensões (35 km²), densamente ocupado e abrigando uma população de aproximadamente 400 mil

habitantes. Entretanto, verificou-se que os moradores possuíam pouca identidade com a cidade pelo fato de ser um espaço urbano com fortes vínculos de fluxo de população para o trabalho, e para o acesso a determinados serviços, com as cidades vizinhas, como São Paulo, Osasco e Barueri (especialmente o bairro de Alphaville). Além disso, a administração municipal historicamente pouco se ateu à valorização do planejamento como uma ferramenta necessária para disciplinar a ocupação do espaço urbano. O resultado disso reflete na forma pela qual a dinâmica urbana da cidade se manifesta hoje com vários problemas no que diz respeito às características de uso e ocupação do solo, as condições de precariedade das moradias, a difícil mobilidade urbana, a frequência irregular dos equipamentos urbanos distribuídos pela cidade, etc. Esse quadro também se colocou como desafio para a equipe técnica e para o Grupo de Acompanhamento, no sentido da dificuldade de indicar as diretrizes urbanas corretas de intervenção que fossem capazes de reverter tal situação.

À compreensão dos instrumentos urbanísticos representou um ganho substancial para todos os participantes envolvidos na elaboração do PDP, principalmente porque passamos a acreditar que eles seriam excelentes mecanismos para a implementação de importantes transformações no espaço e na gestão dos recursos do município, no sentido, por um lado, de garantir o controle mais efetivo por parte do poder público no uso e ocupação do seu território. Por outro lado, de possibilitar aos cidadãos do município a participação na gestão pública, através das conferências e dos conselhos municipais. Tanto a primeira quanto a segunda possibilidade significavam importantes ganhos ao município, o qual teve um

crescimento urbano sem o controle necessário do poder público e ainda contando com a ausência de mecanismos capazes de garantir a participação popular nas decisões de interesse da coletividade do município, frequentemente a cargo apenas dos representantes da administração pública. A aplicação de alguns dos instrumentos urbanísticos, através do Plano Diretor, representava, nesse sentido, a possibilidade de disponibilizar aos seus moradores as ferramentas que garantiriam melhores condições para o exercício da cidadania.

Além dos representantes das regiões, eleitos pela população que participou das audiências públicas, foram estabelecidos outros canais de comunicação com os moradores do município, na tentativa de que todos pudessem ter voz no processo participativo. Um desses instrumentos foi a elaboração de um “*Blog do Plano Diretor*”, que passou a integrar o sítio da prefeitura de Carapicuíba. Paralelamente às oficinas e audiências realizadas com o Grupo de Acompanhamento também a equipe técnica recebia através do *Blog* as sugestões *postadas* pelos moradores. Tais sugestões foram discutidas nas audiências públicas e muitas delas incorporadas ao Projeto de Lei do Plano Diretor participativo enviado para Câmara Municipal. O êxito do *Blog* como ferramenta de acesso à população demonstra a importância do uso dessas novas tecnologias para o estreitamento do diálogo do poder público com os munícipes.

O planejamento e o tempo da política

As barreiras para a execução do Plano Diretor Participativo de Carapicuíba também foram grandes, especialmente no sentido de que o tempo da política é distinto

do tempo do planejamento. O segundo subordinado ao primeiro. Percebeu-se durante todo o processo de elaboração do PDP que nem sempre o tempo do planejamento consegue ter autonomia diante do movimento da política, este permeando, a todo instante, as outras escalas de ação. Isso quer dizer que a dimensão da política deve ser considerada em todas as etapas do planejamento, tanto na sua preparação quanto na sua execução. Na primeira situação, é preciso “mapear” todos os agentes envolvidos (movimentos sociais organizados, lideranças comunitárias, empresas, vereadores, grupos religiosos etc.) com o intuito de identificar o poder de influência e de articulação que cada um deles possui junto à população ou ao grupo que controla politicamente a administração pública municipal. Frequentemente esses grupos estão disputando espaço político, portanto, a chamada para participação em um evento, como a elaboração do Plano Diretor, que envolve todo o município, é uma excelente oportunidade para a exposição e futuros ganhos políticos. Essas dimensões nem sempre a equipe técnica consegue identificar claramente no seu trabalho de organização e execução da atividade. Após a elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo e o seu envio à câmara municipal para aprovação, inicia-se uma nova etapa em que a articulação política entre os atores é fundamental. Nesse estágio de qual Plano Diretor municipal também é importante a participação da população que deve ficar atenta aos desdobramentos que ocorrerão na casa legislativa, porque ali o Plano está também suscetível ação de diferentes grupos, os quais buscam estabelecer o predomínio dos seus interesses, estes nem sempre em benefício da cidade. Podem-se citar distintas

situações do jogo de interesses constituídos na Câmara Municipal envolvendo a etapa de aprovação do Projeto de Lei do PDP. A presença de lobistas, especialmente os associados ao mercado imobiliário, é uma constante nos gabinetes dos vereadores, suas articulações visam modificar as intervenções propostas a partir de algum instrumento urbanístico no território do município, definidas durante a construção coletiva do Plano. Esses agentes buscam alterar, por exemplo, as áreas que foram incluídas como sujeitas a ação do imposto progressivo, pelo fato delas não possuírem um uso adequado do solo urbano. Ou seja, são vazios urbanos ou imóveis desocupados aproveitados, comumente, para a especulação, enquanto milhões de pessoas não possuem uma habitação ou são empurrados para lugares cada vez mais distantes das áreas centrais da cidade. Buscam, outras vezes, reduzir a aplicação direito de preempção, instrumento que impede que determinado imóvel possa ser comercializado sem que antes o município seja consultado se há interesse ou não pela sua aquisição. Neste caso, a prioridade é sempre do poder público. Desta forma, tenta-se evitar que seu território constitua num “balcão de negócios”, sob o controle de especuladores imobiliários em detrimento da população do município que, às vezes, não podem ter acesso a imóveis para a construção de equipamentos públicos, e, quando necessita adquiri-los, paga-se um preço, às vezes, muito acima do de mercado. Enfim, sem a vigilância da população em defesa dos princípios acordados no processo participativo e que integram o Projeto de Lei do PDP, enviado para a Câmara Municipal, é bem capaz que o texto, a ser transformado em lei, deixe a casa legislativa distinto daquele que foi debatido com os moradores. Sendo

que as possíveis alterações e as orientações contidas na lei gerem ainda mais privilégios para determinados segmentos da sociedade, frequentemente para aqueles que já mantêm o controle econômico e político do município.

Após a aprovação do Plano na cidade, o novo desafio será fazer com que ele não se transforme em uma “letra morta”, tornando-se um projeto bonito, mas sem a eficácia concreta, que é o desejo de mudança efetiva da vida das pessoas que moram no município. A manutenção da mobilização dos representantes das regiões, desse modo, é imprescindível no sentido de fiscalizar principalmente a ocupação e o uso do solo denunciando ao poder público para que se respeitem as diretrizes aprovadas em lei. Neste sentido, colocou-se como necessidade a instalação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação com os representantes das regiões, para que eles acompanhem a efetivação do Plano Diretor Participativo e discutam a política urbana do município. Avaliamos que sem a efetiva participação da população e dos representantes das regiões a Lei do Plano Diretor pode virar apenas um desejo e uma peça decorativa, pois não cumprirá a função que lhe foi atribuída. Assim, a divulgação do Plano como uma construção coletiva dos representantes dos bairros, a construção de cartilhas para divulgação para a população, escolas, comunidades e diversos agentes que constroem a cidade é imprescindível no sentido de implementação das diretrizes indicadas no documento.

Encerramos a oficina com os participantes da “VII Semana de Geografia da Unicamp: para Onde Vão as Cidades?” promovendo um debate sobre o papel que desempenha hoje o Plano Diretor na vida das cidades, e quais as funções do poder

público e, também, da universidade na condução desse processo.

Bibliografia sugerida

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Guia para Implementação Pelos Municípios e Cidadãos. Brasília: Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal, 2001.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo**: Guia para a Elaboração pelos municípios e Cidadãos. Brasília: CONFEA/Ministério das Cidades, 2004.

BUENO, Laura Machado de & CYMBALISTA (rgs.), Renato. **Plano Diretores Municipais**: Novos Conceitos de Planejamento Territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

CADERNOS IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ano 1, n. 1 (jan./abr.). Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986.

CARDOSO, Ana Cláudia & CARVALHO, Guilherme (org.). **Planos Diretores Participativos**: Experiências Amazônicas. Belém: EDUFPA, 2007.

CARLOS, Ana F. A. & OLIVEIRA, Arioaldo U. de (org.). **Geografias das Metrôpoles**. São Paulo: Contexto, 2006.

COSTA, Geraldo Magela & MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento urbano no Brasil**: Trajetória, Avanços e Perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Por Dentro da Região Metropolitana de São Paulo, 2011**. In: <http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/RMSP/rmsp.pdf>. Acesso em 09/03/2012.

LENCIONI, Sandra; VIDAL-KOPPMANN, SONIA; HIDALGO, Rodrigo & PEREIRA, Paulo C.X. (org.). **Transformações Sócio-territoriais nas**

Metrópolis de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. São Paulo: FAUUSP, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião:** SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PEREIRA, Paulo C.X. & HIDALGO, Rodrigo (edit.). **Producción Inmobiliaria y Reestructuración Metropolitana em América Latina.** Santiago/São Paulo: FAUUSP/PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, 2008.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor.** In: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 9 mar. 2012.