

# **A Lei Federal nº 10.257/2001 e a Adesão da Política da Gestão Participativa: desafios para a adoção nas Regiões Metropolitanas do Brasil**

Manoel Valquer Oliveira Melo<sup>1</sup>  
Hildebrando Herrmann<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Descrevemos neste artigo um recorte teórico sobre a adesão da política de gestão participativa a partir da ideia de construção do Plano Diretor Participativo, nas consideradas regiões metropolitanas do Brasil. O referido trabalho foi elaborado no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA, fruto de discussões na disciplina Sociedade, Direito e Meio Ambiente, ministrada pelos Professores Hildebrando Herrmann e Wilson Figueiredo. A exposição a ser problematizada tem como mote pensar a implementação e a construção desse consenso participativo a ser referendado pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios localizados nessas regiões. Considerando a abrangência territorial na composição das áreas metropolitanas. O desafio reside em: como compactuar um futuro projeto de lei que guiará a política de expansão urbana nos territórios com características metropolitanas? As diretrizes que nortearão essa discussão apontam a participação popular como instrumento sociopolítico para o desenvolvimento socioambiental dessas regiões. As fontes bibliográficas foram o Estatuto das Cidades (Lei. 10.257/2001), a Constituição Federal de 1988 e documentos com credenciais internacionais elaborados no âmbito da ONU e da UNESCO, dentre os quais se destaca a Agenda 21. Faremos uma análise da relação da paisagem com o contexto da perda da urbanidade e da produção material na construção dessas regiões brasileiras. Entre os resultados deste trabalho destacam-se os avanços teóricos e práticos sobre a política de zoneamento quanto ao uso e ocupação do solo no território metropolitano brasileiro.

**Palavras-chaves:** Região metropolitana; Plano diretor e Gestão participativa.

## **INTRODUÇÃO**

A motivação pessoal que nos fez elaborar este trabalho, foi à tentativa de compreender como se apresenta a adesão da política da gestão participativa a partir do território considerado metropolitano.

Mediante a normatização da Lei Nº 10.257/2001<sup>3</sup>, em acordo com o seu artigo 40, estabelece obrigatoriamente as diretrizes para aplicação do Plano Diretor e que tem

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal de Alagoas – UFAL – Campus do Sertão, Doutorando do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – UNIARA, E-mail: valquermelo@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do Centro Universitário de Araraquara e Professor colaborador voluntário da Universidade Estadual de Campinas, e-mail: herrmann@ige.unicamp.br

<sup>3</sup> Lei que instituiu o *Estatuto das Cidades*, onde estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana Nacional, está em vigência desde 10 de outubro de 2001.

como requisito constitucional, a participação popular para fomentar o planejamento urbano de forma equânime e com justiça social.

O desafio encontrava-se na tentativa de fundamentar algumas características que dinamizaram a compreensão da *gestão participativa* frente aos desafios de urbanidade de uma região considerada metropolitana. Tais regiões englobam áreas urbanas, periurbanas e rurais.

É preciso, antes de tudo, registrar os avanços permitidos a partir de intermediações políticas entre as consideradas camadas populares da sociedade. Visto à luz do desenvolvimento humano, os movimentos sociais têm se mostrado como uma importante referência na ampliação do debate sobre o espaço público e o espaço privado. No que se referem à mobilização social, suas ações tem proporcionado na abertura política para a criação de novas institucionalidades. Por outro lado, se estabelece a criação de um ambiente político favorável, que é revestido politicamente pelos interesses da coletividade. Atualmente a *gestão participativa* é considerada como metodologia estratégica para o planejamento e desenvolvimento dos territórios. Um direito adquirido através da mobilização e da luta dos movimentos sociais das camadas mais populares. Ocorre que no Brasil as instituições avançaram, porém, na prática ainda permanecem os seus avanços desconhecidos e ausentes na prática maioria da população brasileira. No caso desta política participativa, ainda continua sendo pouco confrontada e disseminada nas esferas das políticas públicas nos territórios metropolitanos.

No intuito de examinar a postura da sociedade participativa frente à implantação desta Lei no Brasil, assume-se como objetivo geral: Analisar o desafio da política da *gestão participativa* no *desenvolvimento das* regiões metropolitanas a partir da Lei 10.257/2001. Os objetivos específicos foram: Identificar *experiências participativas exitosas em áreas metropolitanas*; Caracterizar aspectos da *política pública* como compreensão para o *desenvolvimento das regiões metropolitanas* e analisar o conceito de paisagem como categoria da geografia da existência a partir da abordagem de Milton Santos e Maria Adélia Souza.

## A CIDADE METROPOLITANA: A QUEM PERTENCE ESSA PAISAGEM?

Para nos situarmos no espaço geopolítico de um território metropolitano, faremos um breve relato de um marco regulatório que pode se estabelecer para a formação urbana de uma cidade, como o lugar das transformações socioeconômicas que

redesenham as paisagens continuamente estabelecendo de forma impositiva as especificidades locais.

No início do século vinte, no Nordeste do Brasil os carros-de-bois eram inicialmente o transporte mais utilizado pelos viajantes para o transporte de açúcar e madeira. Uma época, em que a derrubada das árvores nativas servia para o aumento do plantio e cultivo da cana-de-açúcar e para a criação de gado. Características que fizeram mudar a paisagem da região. Por conseguinte, podem-se vincular os processos produtivos com a atual paisagem que se reinventa desde aqueles tempos neste território. Simplificadamente a paisagem é “aparência visual ou percebida que lembra uma determinada área ou região” (SPÓSITO; 2004, 89). Afirmamos o sentido atribuído para justificar esta categoria geográfica, que no nosso entendimento continua sendo modificada através das relações entre os homens e o seu meio ambiente, vejamos a citação de Maria Adélia no artigo sobre a *geografia e o conhecimento do mundo*:

A paisagem é, portanto, formada de fatos do passado e do presente. Ela revela processos sociais e, conseqüentemente processos de produção e apropriação do espaço e sua evolução. A sua compreensão, só se torna possível, mediante a compreensão do processo dialético entre forma (aspecto visível de uma coisa), estrutura (inter-relação entre todas as partes de um todo). (SOUZA, 1995,08).

Ao historicizarmos o conceito geográfico, podemos afirmar que para consolidar a formação enquanto território ocupado, talvez a monocultura da cana-de-açúcar tenha sido a parte mais importante do processo de urbanização das cidades do Nordeste do Brasil.

No documentário produzido pela Fundação Joaquim Nabuco (2006), sobre *a cultura do açúcar*, o arquiteto Geraldo Gomes afirma: *Por conta da própria complexidade das usinas ela acaba criando outro conjunto muito mais complexo de edifícios que deram origem a algumas cidades, têm-se como exemplo as cidades pernambucanas de Catende e Barreiros*. Ele afirma que há uma relação de dependência das cidades para com as usinas e vice-versa, e às vezes através dessa relação, estas acabam se confundido no próprio processo cotidiano de existência. Deste modo:

Os modos de produção tornam-se concretos sobre uma base territorial historicamente determinada. Deste ponto de vista, as formas espaciais seriam uma linguagem dos modos de produção. Daí, na sua determinação geográfica, serem eles seletivos, reforçando dessa maneira a especificidade dos lugares (SANTOS, 2005,28).

É inerente a construção e formação das cidades através da produção material e exploração dos recursos naturais. Partindo desta premissa, podemos ter uma noção superficial da memória da formação de um território. Neste parâmetro, o estudo da diversidade do local e de sua historicidade, só será possível se tivermos uma visão responsável e ética sobre a sua totalidade geográfica, sobre isto, o autor reafirma:

O momento passado está morto como tempo, não, porém como espaço; o momento passado já não é, nem voltará a ser, mas sua objetividade não equivale totalmente ao passado, uma vez que está sempre aqui e participa da vida atual como forma indispensável à realização. (SANTOS, 2004, 4).

Isso se consubstancia que o território quando analisado, pode já não ser mais o mesmo desde a sua fundação, mas, este ainda está imbricado no espaço-tempo na memória local. Visto que cada lugar é também objeto de uma razão global, mesmo que existam existências, intencionalidades e especificidades. O mundo está no lugar e o lugar está no mundo, que numa abordagem sistêmica e atual, o mundo é o próprio lugar. Neste caso, o sujeito não se reconhece muitas vezes como pertencente ao seu habitat. E este parece ser o grande desafio para a gestão democrática em áreas metropolitanas.

Para exemplificar, a geografia crítica nos revela a lógica perversa que tem acompanhado a dinâmica da *alienação do espaço do homem*. No contexto geográfico, o fator econômico aparece com:

A especialização crescente da produção, numa base regional mas não raro ligada a interesses distantes, assim como a multiplicação das trocas contribuem igualmente para tornar o homem estranho ao seu trabalho, estranho ao seu espaço, à sua terra, transformada praticamente em fábrica. Isto é ainda mais verdadeiro quando impõe a necessidade de standardizar a produção, aumentar a produtividade da terra, racionalizar a atividade e, desse modo, utilizar melhor cada tipo de gleba para uma determinada produção... Também o espaço sofre os efeitos do processo: a cidade torna-se estranha à região, a própria região fica alienada, já que não produz mais para servir às necessidades reais daqueles que habitam (IDEM, 28 e 29).

Para Santos (2004) a paisagem compreende-se a partir de dois elementos que são: os objetos naturais e os objetos sociais, porém se tem a tendência nas ciências sociais de negligenciar o todo. “*A paisagem, certo, não é muda, mas a percepção que temos dela está longe de abarcar o objeto em sua realidade profunda. Não temos senão a aparência*” (SANTOS; 2004: 35).

Ao incidirmos diretamente sobre a integração da cadeia produtiva do setor sucroalcooleiro, base da que caracteriza as regiões metropolitanas do Nordeste. Sabemos que o produto está vinculado ao preço das *commodities* no mercado internacional, exportado para países da África, da Rússia, para a Comunidade Europeia e para os Estados Unidos.

Por este indício, não seria possível abarcar a totalidade, enquanto ela é mais que a soma das partes, Souza (1997) ao proferir o seu discurso *a Cidade: Lugar e Geografia da Existência\** nos alerta para a necessidade dissociar termos que nos parecem semelhantes, mas que, de fato, são bem distintos:

Dispensável deixar explicitada aqui a associação conceitual entre cidade e urbano, mas é fundamental distingui-los: a cidade é o concreto, o conjunto de redes, enfim a materialidade visível do urbano enquanto que este é o abstrato, porém o que dá sentido e natureza a cidade (SOUZA Apud SANTOS, 1992, 241).

Diante da complexidade dos objetos que compõem a cidade, diríamos que o urbano torna-se o corpo e a alma da cidade. Historicamente a materialidade presente nas cidades se faz condizente com a época na qual ela se insere e se fez necessária de forma quase natural. Essa interação é assimétrica devido à urbanização dos espaços sociais recriados dentro das cidades metropolitanas. Porém, em se tratando de uma geografia da existência ou o lugar da transformação e do existir humano, daremos a palavra à geógrafa que assim nos justifica:

A cidade é uma relação complexa que ainda precisa ser definida, entre as formas físicas (seu sítio, seu traçado, o gabarito das construções, seu tamanho) e as relações das forças que atravessam sua vida interior e que fixam as relações com o exterior; estas relações é quem definem as relações de dominação e de sujeição. São elas que definem os limites da existência ou não de urbanidade, atributo quase perdido da vida cidadina contemporânea. É o desequilíbrio dessas relações que implicam na perda de urbanidade (SOUZA, 1997,08; 09).

Neste início de século XXI com advento do paradigma da participação popular para a gestão das cidades, os municípios têm a oportunidade histórica de planejar o ordenadamente do seu território, tendo como porta-voz os atores locais, onde o cerne deste processo solidário é encarar os conflitos existentes e combater a perda de sua urbanidade.

---

\* Esta conferência foi elaborada para o 5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, em Salvador da Bahia, de 21 a 24 de outubro de 1997. Disponibilizado no endereço eletrônico [www.territorial.org.br](http://www.territorial.org.br)

Conforme as especificidades encontradas e atribuídas à prática da *gestão participativa*, esta acaba assumindo um papel preponderante e fundante do Estatuto das Cidades - EC<sup>4</sup>. Dentre os seus dispositivos jurídicos: uns procuram despertar para a descentralização da gestão pública, já outros, visam que o *direito à cidade* deva ser um instrumento capaz de reconstruir e traçar formas diferenciadas que propiciem o seu reconhecimento enquanto avanços na construção da *Cidade Cidadã*. E as cidades que compõem as regiões metropolitanas? Em se tratando de um território em construção que se coaduna com outros, Souza (1997) assim acrescenta:

Reconstruir a urbanidade é antes de tudo assumir a complexidade gerada pela coexistência de grupos, de culturas, de línguas, de religiões, de idades, de atividades. Esta coexistência é o fundamento da inteligência e, por conseguinte da liberdade. O espaço é o conteúdo desse choque permanente da diversidade (IBIDEM).

A tendência de implantação dos parâmetros do EC é feito dentro de um quadro de adversidades e antagonismos nas regiões metropolitanas. E para que este atenda realmente o que está proposto na Lei, e venha se concretizar na prática, sua função mediadora, propõe-se inicialmente à reivindicação do *direito à cidade* de forma metropolitana.

Dentro dos critérios estabelecidos pelos instrumentos urbanísticos, têm-se: a *Desapropriação de imóveis ociosos*, *Usucapião por tempo do uso do solo*, *Concessão de terras*, *delimitações de Zonas de interesses Sociais e Ambientais*, *Estudo de Impacto de vizinhança - EIV e Estudo de Impacto Ambiental – EIA*, dentre outros. Um quadro de jurisprudência que carece de um entendimento especializado nas áreas em destaque.

O debate proposto pela lei é lançado através das negociações públicas e populares e tem como pressuposto tentar transformar a crise deflagrada pela ilegalidade da cidade em uma *cidade legal* e cidadã para todos. A regra é que o território de desenvolva e cresça economicamente com justiça social e igualdade de direitos.

## PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO É SOMENTE ADESÃO BUROCRÁTICA OU É TAMBÉM INCLUSÃO SOCIAL?

---

<sup>4</sup> O desdobramento dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal torna o Estatuto das Cidades o embasamento jurídico que em certa medida complementa as diretrizes da política urbana nacional. A ideia é construir a cidade que se quer a partir dos Planos Diretores de cada município, especificamente e normativamente aqueles com populações acima de 20 mil habitantes; localizados em áreas de interesse turísticas e regiões metropolitanas. Considerando as áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

No Brasil, as experiências da *gestão participativa* voltada em favor dos recursos naturais têm fortalecido várias Organizações governamentais, não governamentais e as Empresas Nacionais. Tornando-se uma referência reconhecida principalmente no âmbito internacional. O processo de participação tem se tornado dialógico e vem estabelecendo e regulando um conjunto de práticas que consiste como avanços na adequação da nova ordem, que busca alternativas para suplantar a crise social que se estabeleceu com a degradação dos ambientes naturais nas regiões metropolitanas.

Por entendermos que o Meio Ambiente é a totalidade disposta em um determinado espaço geográfico. Este, por sua dinâmica natural está a cada momento se reelaborando, e sob a óptica do sujeito social, esta ação torna-se uma mera abstração da subjetividade humana em querer fazer previsões sobre o *status quo* já consolidado. Desse modo, como endogeneizar o potencial latente dos sujeitos sociais, em aperfeiçoar o uso dos seus recursos naturais de maneira ecologicamente sustentável?

Toda essa ação para a reestruturação da cidade deve ser compartilhada e corresponsabilizada entre todos os atores sociais envolvidos. Vejamos a seguir o que sugere um dos manuais disponibilizado pelo MCIDADES<sup>5</sup>, para a elaboração desse processo urbano e de responsabilidade socioambiental que compete a todos:

Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou o potencial se concretize na forma de ação participativa, os processos de elaborarem planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza (PDP, 2005, 13).

Os Planos Diretores Participativos, como instrumento da política urbana tem como meta indutora atingir seus objetivos coadunados com as chamadas “*idades sustentáveis*”, que conforme estabelecem os (6) seis princípios aprovados pela *Agenda 21: o das cidades sustentáveis, da Agricultura sustentável, da Redução das desigualdades sociais, da Infraestrutura e integração regional, da Gestão de recursos naturais e da Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável*.

---

<sup>5</sup> É o órgão federal responsável que determina as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Planejamento Urbano.

Entendemos que a *experiência participativa* através do Plano Diretor Participativo é essencial para socializar a responsabilidade de cada membro com o desenvolvimento local, no sentido econômico, ambiental e social. Quer sejam através de representações políticas, quer sejam na apresentação de novas representatividades sociais. O Fenômeno da mobilização social surge do comportamento de cada indivíduo quando se junta para discutir o interesse da coletividade.

É indiscutível, que a leitura da comunidade local (*senso comum*) não seja indiferente a apresentação da leitura técnica (conhecimento científico) e vice-versa. Porém, sobremaneira há lacunas entre as duas leituras, que parecem incompatíveis, sem quer estabelecer juízo de valor. Seguimos acompanhando o que diz o Guia de implantação do Plano Diretor Participativo: “*em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam*” (PDP, 2005,18). Será que poderemos associar essa relação de participação como sendo uma relação entre iguais? Decisões conscientes nem sempre significa o interesse coletivo.

Democraticamente o consenso e o dissenso são benéficos nessas interlocuções, fazem parte do processo político. Porém, paradoxalmente, é nesse espaço de conflitos que essa sensibilização é justificada, pois, “*A participação cidadã constitui uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta e um método de governo baseado em um certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade*” (FONTES, REIS, 2002, 20).

Ao analisarmos a condição cognitiva dos participantes ligados ao processo metodológico do Plano Diretor Participativo. Se por acaso o método didático utilizado não ficar bem esclarecido entre os presentes? Como o indivíduo comum poderá intervir objetivamente diante dessa realidade subjetiva? A crítica aqui é construtiva, portanto, o que mais nos importa no momento, é a possibilidade de romper com a tradição tecnocrática e burocrática que ainda reina nas instituições políticas e administrativas brasileiras.

Para atrair a atenção sobre as discussões das linhas que se seguem. A cidade deverá ser observada como o cenário ideal para descrever o intercâmbio direto do homem com o meio ambiente, onde se integra como o *lugar da existência* e do enfrentamento para o *desenvolvimento humano*.

Dentre as grandes conquistas da sociedade brasileira no século XX, tem-se o exemplo ilustrativo do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU*, uma das

organizações populares responsáveis pela conquista dos dois artigos impressos na Constituinte de 1988, do qual se refere exclusivamente à política urbana nacional, indo de encontro aos argumentos ideológicos por parte de grupos conservadores. A força da bandeira popular teve êxito e foi obtida por meio de uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, construída e subscrita por cerca de 130.000 assinaturas do eleitorado brasileiro. Foi a partir desta iniciativa, que as diretrizes da política urbana puderam culminar com a aprovação da Lei Federal 10.257/2001 mais conhecida como Estatuto das Cidades. Permitindo deste modo, vários outros estágios para o fortalecimento da *Gestão Participativa – GESPAR*<sup>6</sup>; nas intervenções das políticas públicas.

As primeiras experiências de diálogos empregados para a democratização das políticas voltadas para a participação popular ocorreram na década de 90, com a gestão orçamentária participativa nos Municípios das Regiões Sul e Sudeste, onde se destacaram as Regiões Metropolitanas - RMs de Porto Alegre e São Paulo. Disto decorre que os esforços voltados para a descentralização do poder público, quanto ao tipo de planejamento adequado. Se por um lado, legitima a sociedade civil a intervir e participar da fiscalização das finanças públicas, por outro, esperam-se na prática se exercitar os princípios políticos da cidadania. Segundo Avritzer e Wampler este mecanismo político, deve ser tratado como o modelo de gestão mais eficiente para melhor gerenciar os bens públicos.

Na medida em que aumenta a ampliação da pactuação dos atores envolvidos no processo de construção social, o seu gerenciamento torna-se descentralizado, e é otimizado quanto à utilização dos recursos financeiros, considerando principalmente os aspectos de controle social e cuidado socioambiental.

O desafio de propiciar esta atitude dialógica, nas experiências realizadas por algumas Prefeituras Municipais das Regiões Sul e Sudeste. É fato registrado, que foram nessas regiões nas quais primeiro se tentaram programar a atuação da metodologia GESPAR. A adesão por parte da população local, quanto ao planejamento das cidades tiveram com o Orçamento Participativo – OP, uma significativa ferramenta na busca para tentar programar o processo de desenvolvimento de forma eficiente nas referidas regiões. Entretanto, pela falta de experiências e planejamento, bem como pelas

---

<sup>6</sup> Metodologia desenvolvida entre a cooperação técnica entre PNUD e Banco do Nordeste, no período de 1993 a 1999. Devido a sua flexibilidade, tem passado por novas mudanças institucionais. Inclusive passou a ser estratégia de intervenção territorial (PARENTE; 2005).

divergências dos atores e atrizes sociais, foi diversas vezes criticado por não alcançar o objetivo almejado, quanto a sua eficiência e/ou deficiência. Sobre uma visão mais otimista desse modelo de gestão, Avritzer assim se expressa:

É a experiência de participação mais discutida no Brasil. Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), o OP ultrapassou em muito essa dimensão tornando-se uma forma de participação local presente em 103 municípios no Brasil; a partir daí, passou também a inspirar diversas formas de participação internacional (AVRITZER, 2003,13).

O OP se tornou segundo os estudiosos, um exemplo de gestão compartilhada, onde os partícipes compartilham e se corresponsabilizam sobre as formas de gerenciar os recursos públicos municipais, bem como aperfeiçoar os já dispostos e disponíveis sobre o território. Wampler (2003) sugere uma conceituação a respeito do processo, dizendo que: “*Trata-se de uma ferramenta de transformação social que constitui uma instituição democrática inovadora e também uma instituição de elaboração de políticas públicas*”. As compreensões sobre os fatores evidenciados em relação à condição do modelo citado motivaram novos desenhos institucionais com práticas constituídas, determinando novos rumos para a política deliberativa dos municípios brasileiros.

De forma imediata, o senso comum poderia se perguntar: o que a população “excluída” tem a ver com o planejamento ambiental e a urbanização das cidades, se nas decisões e ações empregadas para a construção dos planos diretores municipais, sempre foram da competência de técnicos, arquitetos e engenheiros? Com a *gestão participativa* para o planejamento das cidades, seria ingênuo acreditar que o Plano Diretor Participativo sozinho venha se consolidar apenas com seus instrumentos legais, principalmente em regiões metropolitanas.

Sabemos que a partir de pacto político social entre iguais, muitos ficam excluídos e marginalizados da esfera pública. Mas como interferir nesse *status quo*? Um dos caminhos seria qualificar a participação para uma política voltada para a deliberação popular?

Com o paradigma das cidades sustentáveis, seria a inclusão da *alteridade*<sup>7</sup> na *gestão participativa* agora uma das saídas para a crise que se instalou nas cidades da *modernidade* ou apenas uma adequação para se propagar a nova ordem mundial?

Dentro da metodologia participativa proposta pelo Plano Diretor através do EC existe prerrogativas a serem observadas, pois: “*Os instrumentos contidos no Estatuto, não são suficientes, por si sós, para fazer falar vários cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente*” (PDP Guia para a Elaboração, 2005,45). .

A propósito, a infraestrutura institucional de cada comissão ou conselho no que consiste a sua participação e interferência nas políticas públicas, varia de município para município. Dentre as regras requeridas para a evolução e um bom desempenho, certamente dependerá de uma mobilização substancial dos atores sociais envolvidos. Na análise sobre as inovações democráticas iniciadas no Brasil nos anos 90, o OP nos serve de base para exemplificar o processo, Wampler, assim se manifesta:

Consequentemente, quando as regras permitem e demandam uma quantidade maior de participação, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado aumenta. Os governos ficam expostos diretamente às demandas de uma população mobilizada que, por sua vez, limita a capacidade dos governos de esconder informações. Isso aumenta a importância do OP como um vetor da “transformação social”, como espaço *público* deliberativo e como uma instituição participativa (WAMPLER, 2003, 76).

Através da experiência da Região Metropolitana de Porto Alegre muito se têm discutido sobre os efeitos positivos da transformação comportamental daqueles indivíduos, em relação ao aumento no nível de participação e em termos de adesão e engajamento. A esse respeito há divergências e convergências, no que sucede o consenso, sendo assim:

Do ponto de vista quantitativo, a experiência do OP de Porto Alegre, de fato, não é exatamente consagradora, embora relevante do ponto de vista político, quando dissemina um discurso democrático e lentamente muda a cultura da cidade (IDEM, 98).

---

<sup>7</sup> Termo criado na Modernidade pela Psicanálise. Alter vem do Latim que quer dizer o *outro* que não é o mesmo é o considerado diferente. Entra aqui as questões das diferenças relativas às questões de condições sociais, de gênero, de etnia, de faixa etária, de crenças, nacionalidades e identidades, etc.

Quanto às experiências da missão política, que consiste em consolidar a implementação da *gestão participativa* no país de forma mobilizadora. Estudos apontam que a manifestação em torno desta postura política, demonstra a democracia participativa como instrumento a ser consolidado nas experiências sociais das políticas vindouras:

O Brasil pelas reformas constitucionais, movimentos sociais e inovações políticas que abrigou na última década, tem sido um dos mais importantes laboratórios do mundo a experimentar o que significa aprofundar a democracia na prática, e a enfrentar as dificuldades de fazê-lo. (Gaventa et. Ali, 2004,8).

Desse modo, de forma gradativa assumiu-se dentro das diretrizes das políticas públicas praticadas no território brasileiro, um novo olhar sobre a democracia e a participação. Compreendidas como dimensões fundamentais para valorizar o desenvolvimento social do seu povo. Com base na política de construção de planos diretores participativos afirma-se que:

Configura-se uma politização que vai além da questão urbana porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como centro nodal a questão da participação democrática na gestão das cidades, tão discriminado pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir (SAULE JÚNIOR et al, 2006,15).

Sob o ponto de vista do *modus operandi* das políticas urbanas do Brasil, estas caminham tenuemente na direção de superar as disparidades, no sentido de igualdade na participação, do engajamento *sociopolítico* nas arenas de decisões sobre os equipamentos dispostos nas cidades. As mobilizações sociais serão determinantes no discernimento das propostas estabelecidas pela lei, bem como a sua resistência frente aos desafios que se perpetuam através dos conflitos ideológicos. Principalmente quando tratamos da questão metropolitana.

Sob a óptica metodológica da *gestão participativa* na construção dos planos diretores, deve-se instituir um Grupo Gestor para acompanhar os trabalhos de implementação da política, dos diagnósticos, das resoluções e deliberações para com o futuro projeto de lei. O grupo deve ser composto pelos diversos segmentos da sociedade civil local. Após o encaminhamento dos diagnósticos para os órgãos competentes, o Plano Diretor Participativo deverá ser submetido à aprovação do legislativo como reza o Estatuto das cidades. A Câmara Municipal definirá finalmente o que fora decidido em conjunto com a população durante a sua elaboração. Define-se

que é a partir daí, por onde passarão às leis urbanas que regerão as decisões sobre a cidade e o planejamento territorial. Segundo a cartilha fornecida pelo Midades “os vereadores podem aprová-lo, propor modificações ou até mesmo recusá-lo, devolvendo ao Executivo para uma reelaboração” (BONDUKI; 2006: 14).

Os respectivos gestores deverão formalizar por decreto junto às instituições o seu *Conselho Municipal da Cidade*. Na tentativa de contribuir para avançar e colocar em prática o desenvolvimento proposto através dos exercícios democráticos dentro e fora da cidade e na municipalidade como um todo. Na análise de Alves (2002), a questão urbana sob o prisma da Constituição se insere e induz juridicamente à criação e a formação desses chamados “Conselhos”. Porém, é notório que enquanto práticas efetivas da política brasileira existem desafios a serem superados. Como compartilhar ações políticas de planejamento e corresponsabilizar esses atores sociais do seu papel participativo no seu território?

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, o Legislativo e o Executivo municipais deverão garantir “[...] a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. A publicidade dos documentos e informações produzidos, bem como o acesso de qualquer interessado a eles, é outra responsabilidade prevista. (O presidente da República, ao sancionar o Estatuto, vetou algumas coisas. Entre elas, o dispositivo que tornava nula qualquer lei que instituísse um plano diretor sem a participação popular. O argumento utilizado foi que isso violaria a Constituição, por ferir o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal) (MORENO, 2002, 117).

Será que os gestores estaduais e municipais têm interesses para com esse tipo de desenvolvimento? Entendemos que esse tipo de *gestão* ainda desperta pouco interesse da sociedade. O contexto apresentado nos permitiu emitir algumas considerações a respeito da condição dos sujeitos em desvantagem social, mas principalmente do que sobra de decisão, enquanto ação prática para mudar as regras do jogo. No geral, a partir do que é dado como prática circunscrita pelas instituições dominantes, os sujeitos em seu sentido comportamental estarão cada vez mais propensos a hábitos e rotinas reprováveis.

Quanto às abordagens relativas à economia, o planejamento estratégico para o desenvolvimento das chamadas *idades sustentáveis*, este tende a ser o grande desafio do século XXI, diante de interesses tão díspares e antagônicos.

Diante das carências e necessidades sociais existentes nos municípios brasileiros. Como essa cultura emergente pró-participação, pró-mobilização e pró-cidadania, poderão adicionar e agregar valor ao desenvolvimento local em um contexto tão desigual como o que se veem nas Regiões Metropolitanas?

O compromisso efetivo de trabalhar em conjunto depende da determinação por parte dos prefeitos e governadores de superar rivalidades políticas. Acordos formais podem ser estabelecidos, mas não podem funcionar devidamente sem o poder de intervir nas políticas públicas da região. Qualquer tentativa de conceder poder de decisão a um órgão metropolitano vai de encontro à autonomia política dos municípios e ao desejo do governador de estado de exercer influência política na área que é, muitas vezes, a parte mais importante do território estadual (REZENDE; 2005: 47).

No âmbito das experiências brasileiras, a Região Metropolitana do Recife - RMR, segundo Lima (2004), quanto à cooperação intergovernamental essa Região tem mostrado planejamentos bem-sucedidos. Todavia desde a sua criação em 1973, enfrentam-se dificuldade para garantir a pactuação. Consta que:

A Região Metropolitana de Recife foi uma das poucas do Brasil onde a agência de planejamento metropolitano foi capaz de sobreviver às sérias crises que acabaram por extinguir praticamente todas as demais agências similares que haviam sido implantadas na década de 70 no Brasil. Além disso, houve a tradição do envolvimento da universidade nas discussões do órgão, contribuindo para o pluralismo (LIMA; SOARES: 2004).

Sob a óptica de territórios despactuados, e para que se aprofunde ainda mais o debate e estudos sobre as regiões metropolitanas. A condição proposta da razão territorial da região nos permite apontar que todas as atividades e ações praticadas nos municípios circunvizinhos, deverão ser exercidas com base no interesse regional. Dentro de uma concepção política com base na ecologia sustentável. A pactuação e o diálogo entre as *alteridades* vizinhas deverão ser constantes, tanto para estabelecer a participação inter-regional, como para um planejamento para minimizar as perdas crescentes da biodiversidade da região e da urbanidade.

Como proposta inevitável, trata-se de um projeto estratégico para o desenvolvimento das RMs do Brasil, pois, destaca-se nesse cenário, a necessidade de cooperação e de negociação entre as partes interessadas que compõe tais regiões. O

desafio se estende na dificuldade de reunir e criar parcerias aos que estão submetidos a essa regra diretamente, pois não existe um pacto metropolitano que obrigue tal política.

A Postura de participação e de engajamento dos indivíduos para com a *gestão participativa* pode se tornar em medida decisiva para tornar uma cidade ecologicamente sustentável. Compreendo que a mobilização social é decisiva, e abrange para a melhoria de áreas vitais, que qualifica o desenvolvimento humano nas áreas da *educação*, saúde, qualificação profissional, geração de emprego e renda, o uso e à ocupação do solo, o saneamento ambiental, Infraestrutura, o desporto e o lazer. Se entendermos que enquanto as necessidades humanas estiverem sendo supridas e destacadas, estas refletirão na região como um todo, positivamente ou negativamente.

Acreditam-se, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, com base nas atuais discussões, sobre a necessidade de estruturação desses segmentos sociais, estes, poderão alicerçar-se sobre os níveis dos indicadores sociais, visto como caminho que proporcionarão as garantias básicas mínimas para fomentar o combate à pobreza cognitiva dos sujeitos de, ou seja, o seu desenvolvimento humano no seu território.

A cidade mesmo planejada é um lugar de contrastes e conflitos, mas essa relação se potencializa quando se trata de adequar o homem a uma nova realidade. No campo, a dificuldade é de mantê-lo com a infraestrutura e proteção básica para a sua sobrevivência e permanência no local de origem. *“Hoje, o território nacional abriga 170 milhões de habitantes. Chegamos ao ano 2000 com 137.755.550 brasileiros vivendo em áreas urbanas, o que significa que 81% da população brasileira moram em cidades”* (EC PARA COMPREENDER; 2001: 01).

Difícilmente essa estatística demográfica poderá ser revertida no Nordeste do país. A nosso ver, no contexto migratório, é ainda mais agravante nas consideradas áreas metropolitanas, pois se vive sob a tutela de uma economia política de urbanização das cidades. Enquanto não considerarmos as questões das pluralidades existenciais do homem do campo, não sairemos dessa crise social. A propósito, vejamos a citação sobre esse fenômeno:

O deslocamento massivo da população rural é ainda um fato dramático, se consideramos que no mundo inteiro a maioria dos trabalhadores agrícolas mudou para as cidades, aumentado com isso novos problemas ecológicos além dos ocasionados pelos avanços da ciência e tecnologia produtivas (MURGIA; 1994: 10).

A nosso ver, o que tem ocorrido nas Regiões Metropolitanas, é um adensamento populacional condicionado pela falta de infraestrutura e de saneamento ambiental. Suas condições urbanísticas segue com predisposições para construção do processo de favelização dessas áreas. Quanto ao planejamento da região, sua *conurbação*<sup>8</sup> tem sido processada por um movimento espontâneo e desordenado.

Vale ressaltar que não se pretendem qualificar ou escolarizar institucionalmente a gestão participativa, já que ela *per se* constitui da interação com o diverso e com as diferenças, sejam elas de quais tipos forem. Porém, insistir na educação escolar como agregadora de desenvolvimento, é também vislumbrar uma ação prática para minimizar as diferenças e desigualdades da participação popular no Brasil. O objetivo é de obter em meio às pretensões diversas, o mínimo de entendimento consensual entre os partícipes.

É necessário entender que o sujeito é um construto social, e que para esta contextualização pretendida para formatação desse sujeito participativo, isto efetivamente dependerá de sua formação contínua para atuar na vida pública, tendo em vista que todo processo educativo deverá atender as necessidades sociais primeiramente do ambiente local. Em consonância com as diretrizes nacionais, há necessidades também de se buscar uma articulação ainda que em caráter transversal, com a Educação Ambiental, como uma propositura para o fortalecimento dos sujeitos em relação à compreensão do controle socioambiental. Neste sentido, o Conselho das Cidades - ConCidades propõe:

Incluir no currículo escolar, em caráter transversal e em todos os níveis de ensino, os temas ligados à política urbana abordando: cidadania, participação, mobilização e controle social, noção de orçamento público democrático; Plano Diretor e Desenvolvimento Urbano; Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso e Educação Ambiental (RESOLUÇÃO DA 2ª CONFERÊNCIA, 2006, 27).

A metodologia proposta para a construção dos *Planos Diretores*, de acordo com os documentos catalogados pode-se encontrar algumas tentativas úteis de instrumentalizar a democracia participativa. *“O direito à participação popular será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida*

---

<sup>8</sup> Designa uma extensa área urbana surgida do encontro ou junção da área urbana de duas ou mais cidades. Seus limites geográficos se perdem em virtude do seu crescimento horizontal.

*política e econômica da cidade*” (EC. Guia IMC, 2005, 33). A crítica à economia política deverá ser disseminada, cultivada e/ou estabelecidas, para além da realidade social ou de um todo coletivo. Definem-se o passo a passo como vão ser usados os recursos disponíveis ordenadamente, através das concepções práticas de um *desenvolvimento dito ecologicamente sustentável*<sup>9</sup>.

É possível reconhecer na razão do *outro* que tipo de racionalidade se vislumbra para a composição da paisagem, já que agora se inverte a dinâmica antecessora, onde conhecimento técnico-científico vai ser subsidiado a partir do senso comum. Isto de fato, deflagra certa fragmentação epistemológica da razão instrumental como meio de persuasão e consenso, visto que esta razão técnica, já não consegue sozinha captar a complexidade dos novos sistemas e redes territoriais na sua totalidade. Quando falamos de *gestão participativa*, estamos nos referindo à inclusão da *alteridade* na esfera pública, como modelo de planejamento para o espaço público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que algumas explicações sobre a vida dos sujeitos nas cidades metropolitanas sejam obscurecidas pelo *senso comum e pela ciência*, acredita-se que ao desempenhar a função indutora do desenvolvimento endógeno, a leitura (local) comunitária tende aparecer com frequência, como ferramenta para consolidar a *experiência participativa*. O bom senso sobre a participação popular deverá ser posteriormente decisivo nas políticas públicas. Preferencialmente quando tais políticas, além de incluir, realçarem o aprofundamento das questões relativas à democracia participativa, no sentido de reforçar o seu caráter dinâmico para a reconquista de uma cidadania plena, considerando o fortalecimento político para o aprimoramento de uma *gestão a ser efetivada*.

No tocante ao compromisso social de todos os envolvidos no processo para estabelecer diretrizes para construir uma cidade cidadã, é que os participantes não devem abster-se apenas pela ordem do consenso sobre o que foi determinado, como ambientalmente e ecologicamente sustentável. Outro sentido que se buscou durante o estudo é, sobretudo, caracterizar a participação política e popular em relação ao *outro* e

---

<sup>9</sup> A nosso ver, o termo permanece controverso em âmbito Internacional na condução das políticas socioambientais. Também se constata que é um conceito usado pelas Instituições Internacionais para qualificar o manejo dos recursos ambientais, já que se constatou que estes são finitos. A visão ainda é economicista.

suas identidades até então veladas. Reafirmando a função política e social da diversidade dos grupos nas suas individualidades e particularidades, como indispensáveis para manter o bom senso e o equilíbrio para a sobrevivência dos ecossistemas presentes nestas localidades.

Diante do contexto da investigação, existe uma intrínseca relação da participação social com a mobilização local, ou seja, o sujeito social só se objetiva no debate de forma coesa e participativa quando se organiza. No âmbito dos territórios metropolitanos não é de se estranhar que muitos dos moradores residentes nestas localidades, ainda não se reconhecem localmente, e por isto, não saberiam opinar sobre as aglomerações onde estão inseridos e nem sobre as microrregiões às quais pertencem institucionalmente.

Como a cidade é um lugar de contrastes, o Plano Diretor sozinho não pode dar cabo da sua complexidade. Sabe-se que *gestão participativa pode* tornar-se apenas um mero idealismo da política urbana municipal. Sabe-se que ações de planos diretores quando aprovados, na maioria das vezes já não correspondem às exigências daquele novo momento social. Por isto, pela Lei, estes planos, deverão ser revistos por no mínimo de 02 anos e por máximo de 10 anos. Como o *direito à cidade* é uma questão ampla, e existe em favor da racionalidade do uso dos recursos naturais e sociais dispostos no ambiente, temos na democracia participativa os meios para assegurá-lo como uma política de direitos.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio e Desenvolvimento*. – 2. ed. – Brasília: Senado Federal, 1997.

ALVES, Alaôr Caffê. *Meio Ambiente e a Questão Metropolitana*, in Meio Ambiente, Direito e Cidadania. (Org.) JUNIOR, Arlindo Philippi; ALVES, Alaôr Caffê; ALVES, Francisco E.; BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. São Paulo: Signus Editora, 2002.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico, in a inovação democrática no Brasil (Org.) Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander. São Paulo: Cortez, 2003.

BONDUKI, Nabil. Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos. Brasília: Ministério das cidades, 2006.

CASTRO, Lucia Rabelo de. Da invisibilidade à ação: crianças e jovens na construção da cultura, in Crianças e Jovens na construção da cultura (Org.) Lucia Rabelo de Castro. Rio de Janeiro: Editora: FAPERJ, 2001.

*CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil*: 1988. - 19. ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CONSELHO das Cidades. *Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

DAS CIDADES, Resoluções da 2ª Conferência Nacional. Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2006.

*ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

IBGE. CENSOS 2007. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/censos2007>>. Acesso em dez. 2007.

JOHN, Gaventa. COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

LIMA, Ricardo R. A.; Soares, José Arlindo. *Região Metropolitana de Recife - PE, Brasil: cooperação intergovernamental e planejamento metropolitano*, in O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos. Frente Nacional dos Prefeitos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

MORENO, Júlio. *O Futuro das Cidades*. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson Ari. *A Realidade das Áreas Metropolitanas e seus Desafios na Federação Brasileira: Diagnóstico Socioeconômico e da Estrutura da Gestão*, in O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos. Frente Nacional dos Prefeitos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

MURGIA, Eduardo I. “*A crise da racionalidade moderna*”, in Impulso. As armadilhas da Modernidade. Piracicaba, SP: Revista de Ciências Sociais da UMP, 1994.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989 – 2002): um conciso comentário crítico, in a inovação democrática no Brasil (Org.) Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade; para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA. 2001.

FONTES, Ângela M. Mesquita; REIS, Heraldo da Costa Reis (Org.). *Orçamento Público e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2002.

PARENTE, Silvana. *Reflexões sobre metodologias de promoção do desenvolvimento local*, in Desenvolvimento Local, Trajetórias e desafios. Recife, PE: IADH, 2005.

*PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. Guia para a elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

PONTUAL, Adelina. *Cultura do Açúcar*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana Multimídia Produções, março de 2006.

REZENDE, Fernando. *Desafios políticos, institucionais e legais no financiamento das Regiões Metropolitanas*, in O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos. Frente Nacional dos Prefeitos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Edusp, 2004.

----- *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson e outros. Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França = Panorama de l'action de la société civile pour le droit à la ville: dialogue entre le Brésil et la France. / (Org.) de Karina Uzzo, Nelson Saule Junior, Lilia Santana e Marcelo Nowieszter. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006.

SOUZA, Maria Adélia. A GEOGRAFIA E O CONHECIMENTO DO MUNDO. Texto elaborado para a reunião dos Programas de Pós Graduação em Geografia, organizada pelo ANPEGE, no Departamento de Geografia da USP, 8 e 9 de junho de 1995. São Paulo. Disponível em meio digital. [www.territorial.org.br](http://www.territorial.org.br).

----- Cidade: Lugar e Geografia da Existência. Conferência elaborada para o 5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, em Salvador da Bahia, de 21 a 24 de outubro de 1997. Disponível em meio digital. [www.territorial.org.br](http://www.territorial.org.br).

SPÓSITO, Eliseu Savério. *A vida nas cidades*. São Paulo: Contexto, 2004.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados, in a inovação democrática no Brasil (Org.) Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander. São Paulo: Cortez, 2003.