

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

FLÁVIO PALHANO FERNANDES

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLANO DIRETOR
MUNICIPAL (PDM): ESTUDO DE CASO DE CARIACICA -
REGIÃO METROPOLITANA DE VITORIA - ES**

VITÓRIA
2010

FLÁVIO PALHANO FERNANDES

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLANO DIRETOR
MUNICIPAL (PDM): ESTUDO DE CASO DE CARIACICA -
REGIÃO METROPOLITANA DE VITORIA - ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Cláudio Luiz Zanotelli.

VITÓRIA
2010

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

F363p Fernandes, Flávio Palhano, 1979-
Participação popular e Plano Diretor Municipal (PDM) :
estudo de caso de Cariacica / Flávio Palhano Fernandes . –
2010.
165 f. : il.

Orientador: Cláudio Luiz Zanotelli.
Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal
do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Participação popular. 2. Posturas municipais - Cariacica
(ES). 3. Espaço urbano. 4. Plano Diretor Municipal (Cariacica,
ES). 5. Planejamento urbano. I. Zanotelli, Cláudio Luiz, 1959-. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 91

Para "Zime" (*In Memoriam*),
por tudo que fez por mim e família,
e ao colega geógrafo Thiago Fernandes (*In Memoriam*)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça conquistada.

À minha mãe Rita, pela força e paciência para agüentar minhas reclamações nos momentos mais difíceis. Agradeço também à minha irmã Márcia e ao meu pai José.

À Raquel, pelo incentivo e ajuda ao longo de todo trabalho.

Ao amigo Portuga pela ajuda e conversas na reta final.

Ao Kaio e ao Rodrigo pela contribuição com os mapas.

Ao Alexandre pela correção do texto e a Astrid pela tradução do resumo.

À Isadora, por toda ajuda na secretaria do Mestrado.

Ao Scarim, pelos conselhos na hora do “desespero”.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

À todos os colegas do Mestrado em Geografia... Ótimos colóquios e grandes polêmicas...

Aos amigos professores e funcionários do Unipró, da Escola Brasileira e da Escola Estadual Marinete de Souza Lira.

Aos geocamaradas do Costelão de fim de ano e a todos os amigos-colegas da GEOUFES.

À CAPES, pelo apoio financeiro recebido durante uma parte desta pesquisa.

Meu agradecimento especial ao professor Cláudio Zanotelli. Peço desculpas por tantas dificuldades criadas.

RESUMO

A inclusão da participação popular no planejamento e gestão do espaço urbano-municipal no país é uma conquista recente, resultado da luta de diversos ativismos sociais em prol da Reforma Urbana.

É sob este contexto que o presente estudo aborda sobre o processo de participação popular na elaboração de planos diretores municipais (PDM), uma exigência da lei federal 10.257 / 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

A problematização do trabalho dar-se-á através de um estudo de caso da elaboração do PDM de Cariacica, município com aproximadamente 350.000 habitantes, integrante da região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo.

Para a realização do trabalho adotamos como metodologia alguns indicadores de performance qualitativa propostos por SOUZA (2006), na perspectiva de analisar o grau de abertura a participação da população moradora de Cariacica ao longo do processo de elaboração do PDM e a consistência desta participação. Através de entrevistas e estudo de documentos/relatórios fizemos uma reconstituição do processo de inserção da população ao longo da confecção do PDM, desde as discussões iniciais até o debate em audiência pública, e posterior encaminhamento a Câmara Municipal.

Como resultados, em termos gerais, a análise a partir dos indicadores qualitativos evidenciou o baixo (e algumas vezes moderado) nível de consistência e ambição da abertura a participação da população moradora de Cariacica durante a elaboração do PDM, o que nos leva a questionar a real participação popular (e seus ganhos) nos planos diretores realizados no país. Se por um lado o Estatuto da Cidade trouxe para o debate a importância da participação popular na elaboração dos PDM, o caso de Cariacica demonstrou que ainda falta uma parte importante do caminho a ser percorrido para que se crie um espaço efetivamente participativo na construção de um planejamento territorial que possibilite ganhos em prol de uma cidade mais justa.

Ao final, pretende-se que o trabalho contribua para o aprimoramento de futuras rotinas de participação popular no município, considerando as potencialidades desta participação para além de suas limitações.

Palavras-chave: Plano Diretor Municipal (PDM); Participação popular; Cariacica (ES); Reforma Urbana; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The inclusion of popular participation in planning and managing of the municipal urban space in the country is a recent conquest, which is a result of the struggle of many social activists to improve the Urban Reform.

It is under this context that this study focuses on the process of popular participation in the working out of Municipal Master Plan (Plano Diretor Municipal - PDM), a requirement from the federal law 10.257/2001, known as the City Statute.

The implication of this work will be done through a case study of the development of Cariacica's PDM. Cariacica is a city with approximately 350,000 inhabitants, it is part of the Região Metropolitana of Grande Vitória in Espírito Santo.

For the accomplishment of this work we adopted as methodology some indicators of qualitative performance proposed by SOUZA (2006), to analyze the opening degree to the participation of the resident population of Cariacica throughout the drafting of the PDM and the consistency of such participation. Through interviews and study of documents/reports we made a rebuilding the process of inserting the population over the development of the PDM since the initial discussion until the debate in open court, and subsequent referral to the City Council.

As result, overall, the analysis from the qualitative indicators showed low, and sometimes moderate consistency and ambition level of opening to the participation of Cariacica's resident population during the development of PDM, which lead us to question the real popular participation, and its profits, in the master plans made in the country. If on one hand the City Statute brought for the debate the importance of popular participation in the development of PDM, the case of Cariacica demonstrated that there is still an important part of the way to go in order to create a participatory space effectively to make a territorial planning that enables gains in favor of a more fair city.

In the end, we intend that this study contributes to the improvement of the future routines of popular participation in the city, considering the potential of this participation beyond its limitations.

Keywords: Municipal Master Plan (Plano Diretor Municipal - PDM), popular participation, Cariacica (ES), Urban Reform, the City Statute.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização de Cariacica – ES	18
Mapa 2 – Cariacica: área urbana e rural	54
Mapa 3 – Regiões do PDM e participação na leitura comunitária	108
Mapa 4 – Expansão do perímetro urbano de Cariacica	134

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema ilustrativo de consistência participativa quanto ao nível de ambição e coerência	24
Figura 2 – Etapas da confecção do PDM de Cariacica	75
Figura 3 – Composição do Comitê Gestor	81
Figura 4 – Composição da Secretaria Executiva	82

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Cerimônia de Posse do Comitê Gestor do PDM de Cariacica. 23 de Maio de 2006	86
Foto 2 – Reunião de Definição da Metodologia do PDM reunindo SEMPLAD, consultores e Secretaria	87
Foto 3 – Reunião com Prefeito e Secretários. 12 de Junho de 2006	90
Foto 4 – Reunião com Prefeito e Secretários. 12 de Junho de 2006	90
Foto 5 – Lançamento do PDM de Cariacica. 12 de Junho de 2006	92
Foto 6 – Lançamento do PDM de Cariacica. 12 de Junho de 2006	92
Foto 7 – Propagandas do PDM em outdoor	112
Foto 8 – Seminário Leitura Comunitária Região 1	115
Foto 9 – Seminário Leitura Comunitária Região 2	116
Foto 10 – Seminário Leitura Comunitária Região 4: Atividade Piloto	116
Foto 11 – Seminário Leitura Comunitária Região 5	117
Foto 12 – Seminário Leitura Comunitária Região 10	117
Foto 13 – Seminário Leitura Comunitária Região 11	118
Foto 14 – 1ª Oficina de Capacitação da Secretaria Executiva do PDM. 22 de Junho de 2006	123
Foto 15 – 2ª Oficina de Capacitação do Comitê Gestor do PDM e Seguimentos Específicos. 2 de agosto de 2006	124
Foto 16 – 2ª Oficina de Capacitação da Secretaria Executiva do PDM. 2 de agosto de 2006	125

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação
CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento
CIVIT – Centro Industrial da Grande Vitória
CMPDC – Conselho Municipal do Plano Diretor de Cariacica
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COFAVI – Companhia Ferro e Aço de Vitória
CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
EIV – Estudo de Impacto de vizinhança
FAMOC – Federação das Associações de Moradores de Cariacica
FCAA – Fundação Ceciliano Abel de Almeida
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves
IPASE – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE)
MNLN – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OP – Orçamento Participativo
PDM – Plano Diretor Municipal
PLS – Projeto de Lei do Senado
PMC – Prefeitura Municipal de Cariacica
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
POT – Plano de Organização Territorial
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RIV – Relatório de Impacto de Vizinhança
RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória
SEMPHAD – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SINDUSCON / ES – Sindicato Indústria da Construção Civil / Espírito Santo
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DA CRÍTICA AO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL A UM PLANEJAMENTO URBANO CRÍTICO	25
1.1 BREVE CRÍTICA AO PLANEJAMENTO URBANO PROMOVIDO PELO ESTADO NO BRASIL	25
1.2 O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE	35
2. CARIACICA NO CONTEXTO DA GRANDE VITÓRIA: ORIGENS E CONSEQUENCIAS DE UMA URBANIZAÇÃO EXCLUDENTE	49
2.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA GRANDE VITÓRIA	49
2.2 A EXPANSÃO URBANA DE CARIACICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS SÓCIO –ESPACIAIS	53
3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDM EM CARIACICA	64
3.1 OS OBSTÁCULOS INICIAIS PARA A CONFECÇÃO DO PDM E A SUA “TERCEIRIZAÇÃO”	64
3.1.1 O curto prazo de tempo para a confecção do plano	75
3.2 O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO PDM	80
3.2.1 Secretaria executiva e Comitê Gestor: um primeiro momento de inserção (ou não) da sociedade	80
3.2.2 Leitura comunitária e dimensão espacial do PDM de Cariacica ...	94
3.2.3 Elaboração do projeto de Lei do PDM	122
3.2.4 Novas reuniões, Audiência Pública e o encaminhamento e tramitação do projeto do PDM na Câmara de Vereadores de Cariacica	131
3.3 A CONSISTÊNCIA PARTICIPATIVA NA ELABORAÇÃO DO PDM DE CARIACICA	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERENCIAS	148

INTRODUÇÃO

O processo de participação popular no planejamento municipal pós-Estatuto da Cidade constitui o objeto de estudo deste trabalho. Sua problematização dar-se-á através de um estudo de caso do município de Cariacica, localizado na região metropolitana da Grande Vitória, no estado do Espírito Santo.

A entrada em vigor da Lei Federal 10.257 de 10 de julho 2001, denominada Estatuto da Cidade, configura-se num recente marco na história do planejamento e gestão urbanos (e municipal) no Brasil, dentre outros motivos, por dispor em suas diretrizes gerais sobre a importância e exigência da participação da população na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos desenvolvidos no município.

O Estatuto da Cidade estabeleceu o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, como o instrumento básico da política territorial municipal, sendo obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de região metropolitana¹, cabendo aos Poderes Legislativo e Executivo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na elaboração do Plano Diretor Municipal - PDM, assim como na fiscalização de sua implementação.

A luta pela inclusão da participação popular no Estatuto da Cidade deve ser creditada aos diversos atores envolvidos no movimento em prol da Reforma Urbana, e em especial, aos diversos ativismos sociais que se multiplicaram no país nos anos de 1970 e início dos anos de 1980, lutando por melhorias da condição de vida nas grandes cidades brasileiras.

Esta Reforma Urbana é aqui entendida como uma reforma social estrutural, que objetiva como prioridade máxima a justiça social, surgindo como uma proposta

¹ Segundo disposto no Art. 41 da Lei Federal 10.257/01 o plano diretor é obrigatório para cidades:

- com mais de vinte mil habitantes;
- integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4o do art. 182 da Constituição Federal;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

crítica ao planejamento urbano promovido pelo Estado no Brasil, que até então servira principalmente aos interesses ideológicos e financeiros de grupos dominantes (SOUZA, 2001).

No entanto, reproduz-se, principalmente, pela mídia, um discurso que atribui os problemas urbanos e o famigerado “caos urbano” ao crescimento demográfico ou à falta de um planejamento tecnicamente melhor, com a lei do Estatuto da Cidade sendo desconhecida de grande parte da população brasileira, que infelizmente desconhece igualmente as possibilidades de participação da sociedade como um todo no processo de planejamento e gestão municipal.

Não que se possa simplesmente abdicar de conhecimentos técnicos ao se planejar um município, porém torna-se, primeiramente, necessário que se entenda o planejamento enquanto um processo fundamentalmente político, em seu sentido etimológico, ou seja, não necessariamente restrito aos representantes eleitos pela democracia representativa, mas abrangendo a população como um todo.

A pesquisa proposta possui como tarefa, a resolução da seguinte questão-central: **Qual a *consistência* da “participação popular” no processo de elaboração do Plano Diretor Municipal?**

Segundo Marcelo L. de Souza (2006, p. 427-428) entende-se por consistência da participação popular a efetividade da experiência de participação, levando-se em conta seu nível de *ambição*, entendida enquanto “(...) o alcance, real ou potencial, da experiência (...) seus objetivos manifestos (ou latentes)” (SOUZA, 2006, p. 427) e *coerência*, ou seja, “ausência de contradições; transparência e accountability; capacidade de auto-aperfeiçoamento.” (SOUZA, 2006, p. 427)

Mais uma vez ressalta-se a conquista da inclusão da participação popular na instância formal que é o Estatuto da Cidade, e de sua obrigatoriedade no processo de elaboração e implementação dos PDM's. No entanto, em nosso país, onde infelizmente muitas leis relevantes para a população “não pegam”, nosso objetivo geral tem por fim entender como se deu efetivamente o processo de abertura à participação popular pelo Estado na confecção do PDM de Cariacica, refletindo a partir dos seguintes parâmetros:

Jurídico: o que prevê / dispõe / preconiza o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) a respeito da participação popular;

Teórico: para além do planejamento tecnocrático (des-ideologização do Planejamento Urbano) o que poderia / deveria ser uma participação popular no planejamento / gestão realmente consistente e arrojada – ou seja, que, por exemplo, não se reduzisse a uma pseudo-participação, que realmente implicasse certa “delegação de poder” para a população.

Real: os problemas sócio-espaciais de Cariacica, o momento atual (assim como a história) dos ativismos sociais locais frente a estes problemas e a representatividade da participação popular na elaboração do PDM;

Elaboramos também algumas sub-questões que se colocam como desdobramentos da questão central:

- a) De que forma tem atuado os ativismos sociais nas esferas oficiais de planejamento e gestão municipais, mas também fora dele?

A resposta a essa subquestão tem por objetivo específico analisar as formas de articulação dos ativismos sociais em sua relação com os agentes governamentais nas instâncias participativas, mas também refletir sobre sua atuação histórica (e atual) fora dele.

Aproveita-se para explicitar que ao longo do trabalho utilizamos a expressão ativismo social em vez de, simplesmente, movimento social. Entenderemos aqui como ativismos sociais:

um conjunto mais amplo de ações públicas organizadas, do qual os movimentos sociais seriam um subconjunto. Os ativismos, como ações públicas organizadas e relativamente duradouras, diferenciam-se de ações coletivas efêmeras e pouco organizadas ou desorganizadas (...) Os movimentos sociais, de sua parte, seriam uma modalidade especialmente crítica e ambiciosa de ativismo social, distinta de ativismos “paroquiais”. (...) Convém reconhecer (...) que lida-se com conceitos sensíveis a variações geográfico-culturais quanto ideológicas. (...) Deve-se admitir, ademais, que a distinção entre “ativismos paroquiais” ou “manipulados”, de um lado, e autênticos movimentos, de outro, é muito mais fácil de se fazer no âmbito

de uma primeira aproximação conceitual que no momento da análise empírica de situações complexas (SOUZA, 2006, p. 274).²

- b) Quais os principais fatores levantados pela população e pelos agentes governamentais como obstáculos a participação no PDM?

Buscamos aqui identificar os principais obstáculos / impeditivos para uma maior e consistente participação da população de Cariacica na elaboração do PDM.

- c) No caso de Cariacica, houve uma preocupação com relação à dimensão espacial no processo participativo do PDM?

Esta subquestão remete ao objetivo específico de analisar de que forma a dimensão espacial consolidou-se em uma das preocupações para preparação e realização do processo participativo em Cariacica.

O interesse em realizar um estudo de caso do município de Cariacica se deu pelos seguintes motivos:

- com uma população total no ano de 2000 de 324.285 habitantes³, o município integra a região metropolitana da Grande Vitória, inserindo-se duplamente nos critérios apontados pelo artigo 41 do Estatuto da Cidade que dispõe sobre a obrigatoriedade da confecção de Plano Diretor (MAPA 1);
- ter, aproximadamente, 50% da área total de seu território considerada como rural, para uma população rural de pouco mais de 11.300 habitantes (3,2% do total de habitantes⁴. Esse aspecto de escolha pelo município leva em consideração a análise sobre a incorporação do espaço rural e de sua população no PDM, mais uma exigência do Estatuto da Cidade (Art. 40 § 2º);
- assim como a grande maioria dos municípios brasileiros, o município de Cariacica apresenta um reduzido quadro técnico (formado em sua totalidade por técnicos de designação temporária), sendo assim, o PDM foi

² Desta forma, não foi nosso objetivo no trabalho fazer uma análise profunda dos ativismos de Cariacica que nos permitisse classificá-los ou não como verdadeiros movimentos sociais. Mesmo assim, buscando evitar fazer o contrário neste sentido, optamos pelo uso da expressão “ativismos sociais” ao longo do trabalho.

³ A obrigatoriedade para elaboração do PDM pelo Estatuto da Cidade levou em conta as informações do Censo do IBGE de 2000. Passados dez anos, a população total de Cariacica foi contabilizada em 348.933 habitantes conforme Censo IBGE realizado em 2010.

⁴ IBGE, 2000.

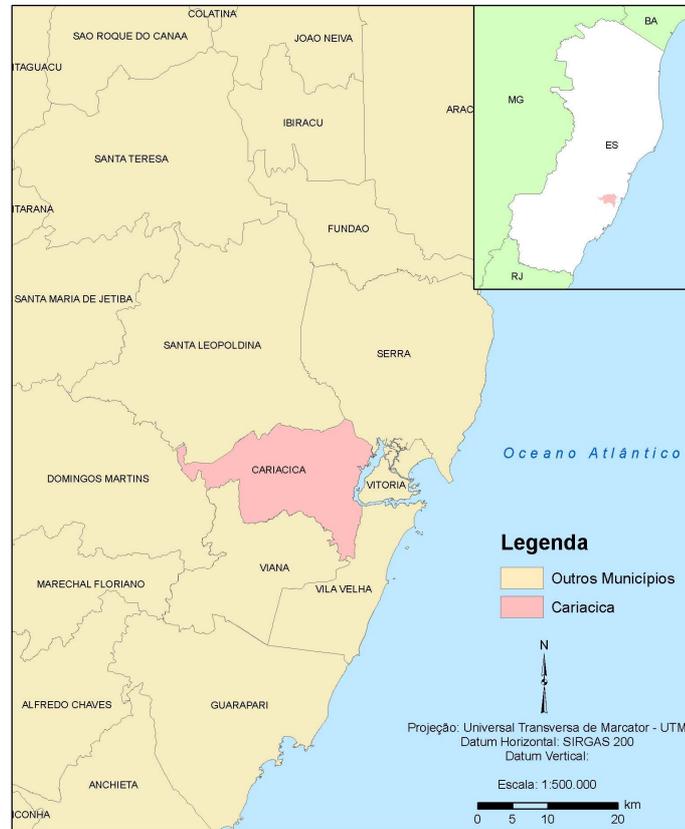
encomendado a uma consultoria ligada à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – este critério e os outros dois acima são explicitados devido à preocupação de que a área escolhida para o presente estudo de caso contemplasse aspectos que ampliassem a comparação da análise da participação no planejamento que realizamos com a de outras localidades do país;

- a forma como se deu a expansão do espaço urbano no município de Cariacica apresenta fortes traços das características que marcaram o processo de urbanização anti-cidadã em grandes cidades brasileiras na segunda metade do século XX, ou seja: surgimento de uma grande quantidade de loteamentos e ocupações ‘ilegais’ do solo, sem a oferta de serviços básicos de saneamento, água, iluminação pública, localizados em áreas distantes dos locais de trabalho, onde a autoconstrução, muitas vezes em áreas ditas de risco ambiental, tornou-se a principal alternativa de moradia da população pobre. A expansão de espaços periféricos, nos anos de 1980 e 1990, levou à propagação de um discurso topofóbico pela mídia em relação ao município como espaço dos excluídos e da violência.

Esse último item constituiu nossa principal motivação para realizar o estudo em um município como Cariacica, onde grande parte de seus moradores sofre(u) com os problemas de uma urbanização precária / excludente, daí a importância de refletir como tem ocorrido a oportunidade para a participação da população no planejamento e gestão do município tendo como fim maior a luta por uma melhoria nas condições de vida dos moradores de Cariacica.

Acreditamos que apesar de importantíssimo, o Estatuto da Cidade e a grande quantidade de estudos realizados sobre seus instrumentos e de valorização acerca da participação popular, não garantem por si só o cumprimento desses expedientes por parte dos municípios. É complexa a cobrança em relação à consistência dos espaços de participação popular no planejamento e gestão municipal, daí a relevância de estudos acadêmicos que venham contribuir na discussão sobre a participação da sociedade no planejamento e gestão urbanos pós-Estatuto da Cidade. Pretende-se, assim, cumprir um papel como parte do aperfeiçoamento das

práticas que vêm sendo realizadas e reforçando os ganhos de uma participação consistente.



CARIACICA: LOCALIZAÇÃO
 UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
 DEPGEO - Departamento de Geografia

Mapa - Cariacica e Municípios Limitrofes

Fonte: IBGE - Geobases/Governo do Estado do ES - SEDEC/PMV
 Organização: Kaio Gava Vitorino (2010)

MAPA 1. Localização de Cariacica - ES

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, trazemos elementos da crítica ao planejamento urbano promovido pelo Estado no Brasil ao longo do século XX, observando em especial a forma como se negligenciou a participação da sociedade, em favor da figura dos Planos Diretores e de um planejamento baseado na técnica e razão como solução única aos problemas das cidades brasileiras. Além disso, apresentamos uma síntese do caminho percorrido pelo ideário da Reforma Urbana no Brasil até o surgimento do Estatuto da Cidade, em 2001. Por fim, apresentamos a metodologia que utilizaremos para analisar a participação popular em Cariacica.

No segundo capítulo fazemos uma caracterização de Cariacica, nossa área de estudo, analisando o processo de expansão urbana do município e a origem dos seus problemas sócio-espaciais.

No terceiro capítulo desenvolvemos a descrição e a análise do processo de elaboração do PDM de Cariacica, buscando elementos que possam desvendar a real participação popular neste processo.

Procedimentos Metodológicos: A Operacionalização da Pesquisa

A primeira etapa do trabalho consistiu na revisão bibliográfica em busca por referenciais teóricos acerca das temáticas abaixo:

- Crítica ao Planejamento Urbano promovido pelo Estado no Brasil e a confecção dos Planos Diretores.
- Crítica ao urbanismo e planejamento urbano.
- A participação popular no planejamento e gestão urbanos.
- Reforma Urbana e Estatuto da Cidade.

Paralelamente, realizamos a coleta de informações sobre a elaboração do PDM de Cariacica optando pelos seguintes procedimentos: pesquisa documental e realização de entrevistas.

A pesquisa documental se deu junto à Prefeitura Municipal de Cariacica e à consultoria (Fundação Ceciliano Abel de Almeida – FCAA / Instituto Cidades) contratada pelo município para realização do PDM.

Obtivemos junto à Prefeitura o “Relatório de Entrega de Produtos” elaborado pela consultoria composto por nove pastas que compilam informações diversas sobre as várias etapas da confecção à aprovação do PDM do município: atas e listas de presença de reuniões técnicas e audiências públicas, fotos, estudos técnicos, mapas, materiais de divulgação como folders e cartazes, etc. As etapas que compuseram o PDM de Cariacica e sua análise serão explicitadas no terceiro

capítulo do presente trabalho. Infelizmente, não conseguimos documentos formais relativos a esse processo junto aos movimentos sociais envolvidos⁵.

Para irmos além da análise de documentos oficiais em nossa pesquisa fizemos uso de entrevistas abertas e semi-estruturadas. Segundo Boni e Quaresma (1995: 74-75), na entrevista aberta, o entrevistador introduz o tema e o entrevistado tem liberdade para discorrer sobre o tema sugerido podendo-se explorar mais amplamente uma questão. As perguntas foram respondidas como numa conversa informal. Da mesma forma ocorre com as entrevistas semi-estruturadas que combinam perguntas abertas e fechadas – em que o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas – e assim como na entrevista aberta o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. Todas as entrevistas realizadas foram gravadas em áudio e transcritas.

As entrevistas envolveram os vários personagens que compuseram o universo de elaboração do Plano Diretor de Cariacica listados abaixo. (Os roteiros para a realização das entrevistas encontram-se dispostos ao fim do trabalho no Apêndice A):

- Técnicos da Prefeitura (que participaram da confecção do PDM em 2006): entrevistamos 3 técnicos municipais que participaram da Coordenação da confecção do PDM: 2 arquitetos-urbanistas e 1 geógrafo. [Um dos técnicos entrevistados ainda está atuando na Prefeitura, os outros dois entrevistados não]
- Consultoria responsável pelo PDM (prestadores de serviço nas várias etapas do PDM de Cariacica): entrevistamos o Coordenador Técnico-Adjunto que trabalhou pela Consultoria na elaboração do PDM de Cariacica.
- Vereador do pleito 2004 – 2007 (representante municipal eleito envolvido no processo legislativo de aprovação do Projeto de Lei do PDM – objetivamos saber como foi o envolvimento dos vereadores no processo de elaboração do PDM e em quais etapas): Definimos pela entrevista de apenas um vereador,

⁵ Souza (p. 118) numa análise sobre as práticas e propostas de planejamento não convencionais (ou seja, exteriores aos ambientes profissionais) alerta para as dificuldades de trabalho com as informações de muitos ativismos sociais urbanos normalmente não formalizadas e dispersas.

do antigo pleito, e que comprovadamente participou de algumas das etapas do PDM.

- Representantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) do Espírito Santo (que participaram do Comitê Gestor e da Secretaria Executiva do PDM): duas lideranças entrevistadas separadamente em datas distintas.
- Representantes da Federação das Associações de Moradores de Cariacica – FAMOC (que participaram do Comitê Gestor e da Secretaria Executiva do PDM): duas lideranças entrevistadas separadamente em datas distintas.

Foi nosso objetivo também entrevistar moradores de Cariacica não ligados diretamente aos ativismos sociais (como lideranças de bairro ou do MNLN) através de busca à listagem de participantes das leituras comunitárias do processo de elaboração do PDM no ano de 2006, obtida junto à Prefeitura.

Idealizávamos inicialmente entrevistar 1 (um) morador e 1 (um) líder comunitário de cada uma das treze “regiões” que o município fora dividido para realização das rotinas participativas do PDM. Infelizmente, não realizamos nenhuma entrevista com moradores de Cariacica não ligados a algum dos ativismos sociais do município. Sabemos que esta constitui uma grande omissão dentro de um estudo que visa a analisar uma rotina participativa, sendo importantíssimo ouvir o que a população tinha (e tem) a falar.

Mesmo assim, acreditamos que com as entrevistas realizadas e a análise dos relatórios, bem como com o auxílio da bibliografia acerca do tema, podemos reconstituir a história da elaboração do plano diretor de Cariacica, e, principalmente, trazer elementos para uma análise da participação popular neste processo.

Indicadores de Consistência Participativa: Uma Metodologia

Este item tem por finalidade apresentar a proposição metodológica que utilizamos para analisar a consistência da ‘participação popular’ na confecção do PDM do município de Cariacica. Adotamos para isso alguns indicadores de consistência sugeridos por SOUZA (2000; 2006) Os indicadores de consistência utilizados pertencem à família dos indicadores de performance, do tipo qualitativo, e conforme Souza (2006, p. 427-428), a depender do apuro de sua seleção, podem ser muito

úteis para auxílio na avaliação / monitoramento do desempenho de um esquema de participação popular, porém longe de pretender servir como resposta única, objetiva e quantificada, de um processo tão complexo quanto à participação popular.

Os questionamentos e apontamentos que compõem cada um dos indicadores foram pensados visando a reflexão da participação popular, desde a concepção e confecção do PDM, até alguns episódios ocorridos pós-confecção do mesmo. Antes de prosseguir, mais uma vez frisa-se que os indicadores e as questões para pensá-los são uma proposição de Souza (2000; 2006).

1) Profundidade decisória da participação: a rotina é consultiva ou deliberativa? Em que momentos a rotina mostra-se deliberativa, caso não seja em todos, e em que momentos ela é consultiva? Os agentes governamentais têm direito de voto (e veto) ou apenas de voz nas instâncias decisórias?

2) Extensão da participação: em que instâncias e sob quais circunstâncias se participa? Não basta existir um conselho, e nem mesmo basta a ele ser deliberativo; quem indica os membros do conselho que “representam” a sociedade civil: ela mesma ou o governo? Se ela, como se dão a seleção e a indicação?

3) Grau de transparência e accountability: com que regularidade e de que forma circulam as informações? São asseguradas as condições para que sejam tomadas decisões com conhecimento de causa e sem que os delegados da sociedade civil sejam gritantemente induzidos a votar dessa ou daquela maneira pelos agentes governamentais? Com que regularidade e de que modo os delegados prestam contas às suas bases sociais?

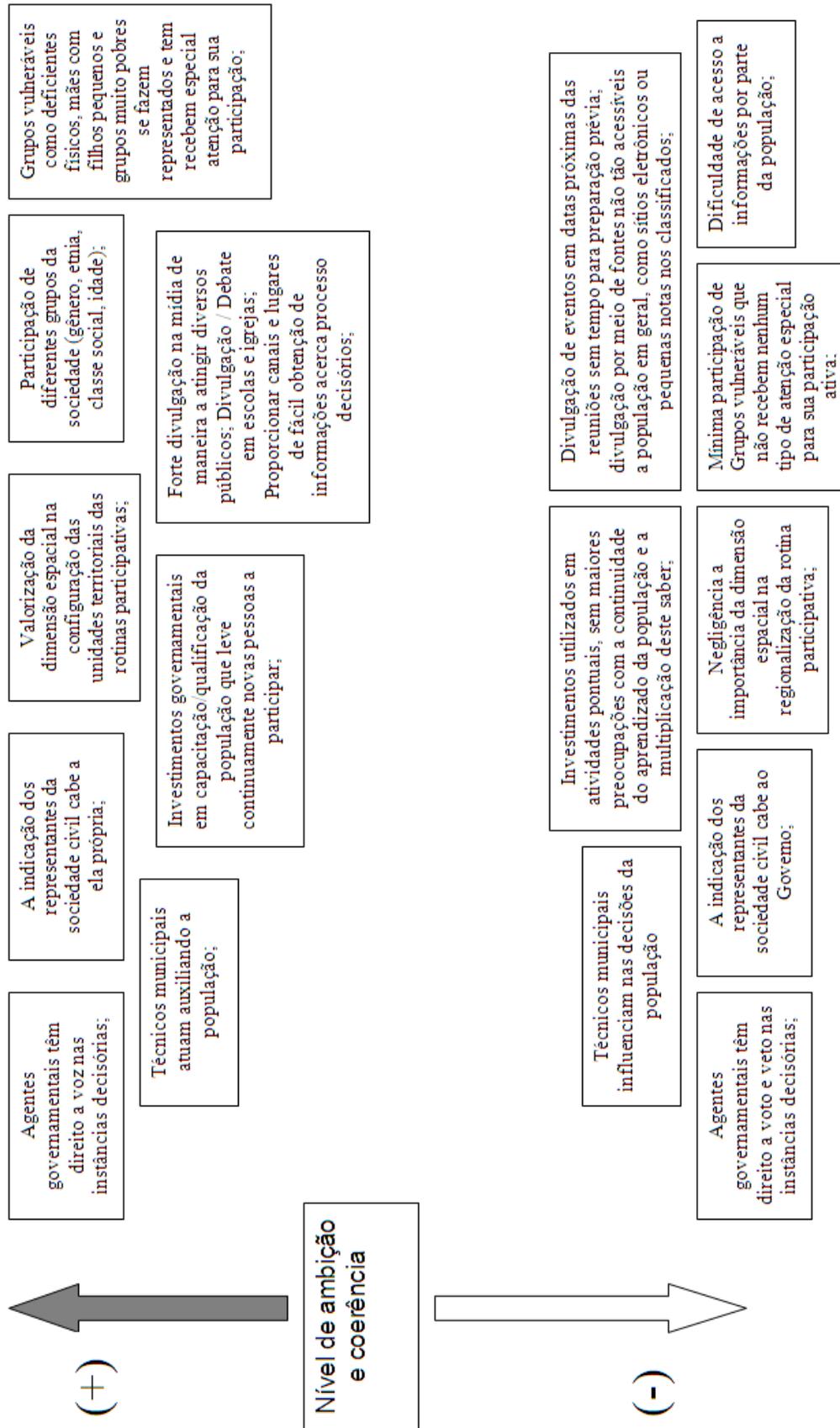
4) Caráter participativo da malha territorial – sobre os critérios de regionalização adotados para as etapas do PDM em Cariacica: Os critérios de definição de recortes territoriais que fundamentam a organização dos processos participativos são os mais legítimos e adequados? Os recortes territoriais consideram as tradições de organização da população ou são, ao contrário, em maior ou menor grau, uma imposição “de cima para baixo” de uma malha territorial? Em que medida sentimentos “legítimos” de lugar estão contemplados nos recortes territoriais adotados?

5) Inclusividade: Com que proporcionalidade diferentes grupos da sociedade (definidos pela linha de gênero, pela etnia, pela classe social, local de moradia) se acham representados nas instâncias participativas formais? Em caso negativo, quais medidas foram tomadas para favorecer um quadro adequado? Houve uma abordagem diferenciada para a participação da população da área rural na confecção do PDM garantindo que as suas especificidades fossem contempladas?

6) Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”: deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres merecem atenção e suporte especial; caso contrário, um processo que se pretende inclusivo pode sedimentar situações particulares de exclusão.

As respostas aos questionamentos propostos dar-se-ão através da análise das entrevistas realizadas com vários atores que compuseram o universo de elaboração do PDM, bem como das leituras dos documentos e relatórios disponibilizados pela Prefeitura e consultoria a respeito do PDM.

Na FIGURA 1, apresentamos um modelo simplificado elaborado a partir dos indicadores acima listados e que tem por fim servir apenas como um aporte ilustrativo à análise da consistência participativa em um determinado local através dos níveis qualitativos de ambição e coerência.



Fonte: Indicadores de Consistência Participativa baseados em Souza (2006)
Org. Flavio Palhano Fernandes

Figura 1 – Esquema ilustrativo de consistência participativa quanto ao nível de ambição e coerência

1 DA CRÍTICA AO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL A UM PLANEJAMENTO URBANO CRÍTICO

1.1 BREVE CRÍTICA AO PLANEJAMENTO URBANO PROMOVIDO PELO ESTADO NO BRASIL

A crítica ao planejamento urbano promovido pelo Estado no Brasil⁶ constituiu-se em tema de numerosos estudos acadêmicos no Brasil nos últimos trinta a quarenta anos. Apesar disso, tais estudos parecem configurar ainda hoje matéria pouco conhecida para boa parte da população em geral, e no próprio meio acadêmico, mantendo-se ainda hegemônica a concepção de que a solução para os principais problemas das grandes e médias cidades brasileiras estaria condicionada a um planejamento urbano “tecnicamente bem feito”.

A falta deste planejamento “racional” foi, e é ainda hoje, o que segundo um discurso dominante, conduz(iu) ao famigerado “caos urbano” e ao crescimento “desordenado” do espaço urbano no Brasil.

Este tipo de expectativa em relação ao planejamento urbano, que convencionalmente fora associado à figura do Estado, advém de um discurso que historicamente reforçou o planejamento como campo restrito aos “técnicos”. Estes seriam alçados ao patamar de “especialistas” responsáveis pela produção de planos que conduziriam a uma pretensa cidade ideal.

A contestação crítica a este modelo de planejamento urbano nas últimas décadas, fora e dentro do Brasil, advém principalmente⁷ da grande influência do pensamento marxista no campo dos estudos urbanos, entre os anos de 1960 e 1980,

⁶ Utilizamos “planejamento urbano promovido pelo Estado no Brasil” – em vez de, simplesmente, “planejamento urbano”, com base em Souza (2008 [2001]; 2008a), tentando que nossa crítica ao planejamento urbano estatal promovido no Brasil não redunde num desprezo genérico por qualquer tipo de atividade ou modalidade de planejamento, e assim ignorando suas possibilidades para além dos ambientes profissionais. Segundo Souza: “O fracasso do planejamento convencional em proporcionar melhores condições de vida, sob o ângulo da justiça social, não significa que o planejamento deva ser negligenciado, mas sim que alternativas estratégicas precisam ser apresentadas” (SOUZA, 2008, p. 15).

⁷ Não afirmamos que anteriormente ao período mencionado, outros autores não houvessem feito críticas a urbanização e ao planejamento urbano. Desde fins do século XIX já existiam vertentes do pensamento urbanístico com inspirações humanísticas e socialmente críticas, como lembram Souza (1998, p. 11), Choay (1998 [1965]), e Hall (2001), citando como exemplos aspectos de obras de Patrick Geddes, Ebenezer Howard, Kropotkin e Elisee Reclus.

destacando-se como principais referências autores como Manuel Castells, David Harvey e Henry Lefebvre (SOUZA, 2008, p. 25). A relevância da contribuição dos autores marxistas aos estudos urbanos é assim resumida por Souza:

Ao encarar o espaço como um produto social (ainda que, como no caso de Lefebvre e, de maneira distinta, também de outros autores, enquanto um produto cuja materialidade pode influenciar decisivamente os atores) e os “problemas urbanos” como problemas relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista, os autores marxistas inauguraram um novo capítulo na história dos estudos urbanos. Ao mesmo tempo em que valorizaram a cidade como objeto de estudo, *historicizaram* os seus problemas, contrapondo-se ao darwinismo social dos sociólogos urbanos da Escola de Chicago – que reduzia os conflitos a uma competição nos marcos de uma sociedade sem luta de classes e em analogia com a “luta pela vida” no mundo natural – e ao idealismo da Sociologia culturalista. Contrapuseram-se, ademais, ao considerar as classes e contradições de classe, à redução dos indivíduos a meros consumidores no âmbito da Economia Urbana neoclássica, bem como a redução da sociedade a um agregado de indivíduos-consumidores. Por fim, mas não com menor ênfase, os analistas marxistas do espaço urbano *politizaram* o estudo da cidade, ao focalizar os novos movimentos sociais, suas reivindicações e sua interação com o Estado e com os partidos (SOUZA, 2008, p. 25).

De uma maneira geral, a crítica marxista muito contribuiu no debate teórico quanto às origens dos problemas urbanos, que por grande parte do século XX recaíram simplesmente sobre os ombros das parcelas mais pobres da população, mas sem que fossem discutidas às causas reais dos problemas.

A crítica marxista, juntamente a outras perspectivas teóricas e a “entrada de novos personagens em cena”,⁸ trouxeram importantes elementos para uma crítica ao planejamento urbano no Brasil nas últimas décadas do século passado, culminando na produção de inúmeros trabalhos acadêmicos e outras ações de questionamento aos objetivos e aos interesses “por detrás” dos planos e intervenções urbanísticas propostos autoritariamente pelo Estado brasileiro ao longo do século XX.

É sob esta perspectiva que visamos recordar de forma bastante sintética alguns dos principais aspectos da crítica ao planejamento urbano promovido no Brasil ao longo do século XX.

⁸ Aludimos ao título do livro de Eder Sader: “Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970 – 1980”. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

Em um país como o Brasil que apresentava uma economia preponderantemente rural, e com uma população que em sua imensa maioria habitava o campo, o planejamento urbano promovido pelo Estado no período compreendido entre o último quarto do século XIX e as primeiras décadas do século XX, surge basicamente para atender aos interesses de uma diminuta elite dominante, que utilizando à sua maneira idéias vindas, principalmente, da Europa, propagava a necessidade de intervenções do Estado no espaço urbano sob a justificativa principal da contenção de doenças e sob um incipiente discurso de “modernização”.

É neste contexto, que surgem no Brasil, os chamados planos de melhoramentos e de embelezamento urbano, e que vão resultar principalmente em obras de saneamento e higienização, além da abertura de novas vias que favoreceriam a inserção de novos meios de transporte de então, como o bonde e, posteriormente, o automóvel. Frisa-se o caráter pontual dessas intervenções, que em sua maioria, ocorriam na área central das principais cidades daquele período.

A cidade do Rio de Janeiro, então capital do país, tornou-se o principal expoente das intervenções promovidas pelo planejamento urbano estatal no Brasil nesse período, muito em razão da reforma urbanística promovida pelo Prefeito Pereira Passos (1903 – 1906), que ficou conhecida como Reforma Passos. Conforme Abreu (2008, p. 60), o objetivo principal da Reforma Passos foi o de modernizar a área central da cidade que ainda apresentava fortes características coloniais. “Era preciso acabar com a noção de que o Rio era sinônimo de febre amarela e de condições anti-higiênicas e transformá-lo num verdadeiro símbolo do ‘novo’ Brasil” (ABREU, 2008, p. 60) defendia a elite urbana que se formava.

Naquele momento, a cidade do Rio de Janeiro representava a sede da recém proclamada República e principal praça na intermediação dos negócios do café, sendo o Brasil o principal produtor mundial.⁹

⁹ Em sua obra *Literatura como Missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República* (1983), Nicolau Sevcenko ressalta as grandes transformações na sociedade brasileira, e em especial na cidade do Rio de Janeiro, na chamada Belle Époque, quando, segundo esse autor, uma verdadeira onda consumista toma conta da cidade, embriagada pela constante busca da “última moda”. Essa busca constante do novo, em detrimento de um passado colonial “démodé”, vai influenciar diretamente sobre os projetos de intervenção urbana, visando criar uma nova imagem da cidade, principalmente sobre a Área Central, que representaria o centro principal de comércio e serviços no espaço urbano e área mais valorizada da cidade. “As novas elites buscam

O alargamento das ruas centrais e a abertura de novas artérias no centro do Rio de Janeiro durante a Reforma Passos vão ser responsáveis pela demolição de centenas de casas e quarteirões de cortiços, afetando principalmente as populações mais pobres. Como consequência, milhares de pessoas migram gradualmente para áreas cada vez mais longe da Área Central ou ocupam os morros situados no centro da cidade, dando origem às primeiras favelas (ABREU, 2008, p. 65-66).

Em Vitória, capital do estado do Espírito Santo, as obras de “melhoramentos urbanos” na região central de Vitória no início do século XX para o alargamento de ruas e avenidas foram responsáveis por dezenas de desapropriações e demolições. A ação do governo de ofertar casas à parte dos atingidos se restringiu aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, como funcionários públicos e operários, não abrangendo assim os que não tinham trabalho ou trabalhavam informalmente.

Reformas urbanísticas de caráter autoritário e antipopular, pautadas em verdadeiras cirurgias urbanas, como as citadas acima, ocorreram também em outras dezenas de cidades do Brasil e noutros países do mundo (não exatamente de maneira simultânea) “recobertas pela rubrica ‘desenvolvimento urbano’” (SOUZA, 1998, p.10).

Não se nega que havia problemas de ordem sanitário-higiênica em praticamente todas as cidades brasileiras de então, mas indiretamente o discurso higienista acabou na realidade servindo para a segregação das populações mais pobres. E de igual maneira isto também se deu com relação ao discurso do desenvolvimento urbano. Hoje é passível interrogar: “Desenvolvimento” para quem? “Melhoramentos” para quem?

A crítica à concepção teórica e aos interesses deste tipo de reformas urbanísticas por parte do Estado já haviam sido expostos por Lefebvre (1999 [1970]) que analisa os impactos da reforma urbanística promovida pelo Barão de Hausmann em Paris,

desesperadamente afastar de suas vistas – e das vistas dos estrangeiros – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço” (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 60).

no século XIX, e que serviu de modelo para intervenções semelhantes em outros países, como foi o caso do Brasil:

O que dizer agora, do urbanismo haussmaniano, senão o que já se sabe? Estripação de Paris de acordo com uma estratégia, expulsão do proletariado para a periferia, invenção simultânea do subúrbio e do habitat, aburguesamento, como despovoamento e apodrecimentos dos centros (LEFEBVRE, 1999 [1970], p. 102)

E continua:

Hausmann talha, implacavelmente, linhas retas no tecido urbano. Ainda não se trata da ditadura do ângulo reto (promulgado pela Bauhaus¹⁰ e por Le Corbusier), mas já é a ordem da régua, do alinhamento, da perspectiva geométrica. Uma tal racionalidade só pode emanar de uma instituição. É a mais alta, a instituição suprema, que intervém: o Estado. (LEFEBVRE, 1999 [1970], p. 102)

Conforme Souza (1998), a expressão “desenvolvimento urbano” desde o começo esteve ligada à idéia de “modernização da cidade”, entendida como uma “transformação do espaço urbano com fito de adaptá-lo à ‘modernidade’ capitalista”. Para além de algumas poucas exceções, as vertentes urbanísticas mais influentes ao longo do século XX mostraram-se essencialmente “endossadoras de uma visão capitalistófila do ‘desenvolvimento urbano’” (SOUZA, 1998, p. 11).

A busca de “modernização da cidade” e de um pretenso “desenvolvimento urbano” vai influenciar a elaboração dos primeiros planos diretores no país, entre os anos de 1930 e 1960. Estes vão basear-se, principalmente, nos ideais do urbanismo modernista / funcionalista, que teve como principal expoente o arquiteto Le Corbusier. “A eficácia, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramentos e embelezamento” (MARICATO, 2002, p. 138).

Ganha força neste momento a perspectiva do planejamento urbano como sinônimo do modelo de urbanismo modernista, e assim, de sua conformação em um desenho de cidade, misturando de certa forma geometria e arte.

(...) para a maior parte dos urbanistas progressistas, tais como Le Corbusier e seus discípulos, a geometria torna-se o ponto de encontro do

¹⁰ A Staatliches-Bauhaus (literalmente, casa estatal da construção, mais conhecida simplesmente por Bauhaus) foi uma escola de design, artes plásticas e arquitetura de vanguarda que funcionou entre 1919 e 1933 na Alemanha. A Bauhaus foi uma das maiores e mais importantes expressões do que é chamado Modernismo no design e na arquitetura, sendo a primeira escola de design do mundo.

belo e do verdadeiro: a arte é regida por uma lógica matemática (CHOAY, 1999, p. 23).

Para estes urbanistas progressistas de então:

É na prancha de desenho, como no quadro, que o urbanista ‘compõe’ sua futura cidade (...) (CHOAY, 1999, p. 23).

É sob influência deste modelo de urbanismo que surgem no Brasil os primeiros planos diretores e que vão diretamente solidificar no Brasil a

(...) concepção do planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a ‘cidade ideal’. (...) Trata-se [assim] de uma redução menos ou mais acentuada do planejamento urbano a um planejamento de organização espacial. (...) marcadamente regulatório (SOUZA, 2008, p. 123).

E que ideologicamente conceberão os planos diretores enquanto:

(...) planos nos quais se projeta a imagem desejada em um futuro menos ou mais remoto – no estilo a ‘cidade X daqui a vinte anos’ – funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas (quanto aos usos de terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento urbanos, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação) (SOUZA, 2008, p. 123).

Para autores como Rezende (1982) e Villaça (1999), o Plano Agache, do Rio de Janeiro, datado de 1930, é considerado o primeiro plano diretor produzido no Brasil.

O plano *Cidade do Rio de Janeiro: Remodelação, Extensão e Embelezamento*, de autoria do arquiteto francês A. H. Donat Agache, mais conhecido como Plano Agache, abordava a cidade de forma geral, mas tinha especial atenção a área central do Rio de Janeiro. Pelo título “Remodelação, Extensão e Embelezamento” observa-se se tratar ainda de um processo de transição entre períodos, onde as obras de infra-estrutura passam a tomar o lugar das obras de embelezamento. A importância da eficiência começa a superar a da beleza (VILLAÇA, 1999, p. 198).

Compreendia um plano amplo, composto por estudos preliminares que duraram alguns anos, e compostos por centenas de páginas, resultando numa séria de apontamentos sobre temáticas as mais variadas. O Plano Agache nunca chegou a ser implantado, porém várias obras sugeridas no projeto seriam posteriormente realizadas (ABREU, 2008, p. 86).

Várias cidades tiveram elaborados seus primeiros planos diretores, noutras vezes chamados de planos de conjunto, é o caso de São Paulo (reestruturação viária promovida pelo Plano de Avenidas Prestes Maia), Porto Alegre, Recife, e que ao longo dos anos de 1950 e de 1960 se expandiram para outras áreas do país. O francês Agache, percorreu inúmeras cidades do Brasil, realizando encontros e confeccionando planos.

A cidade de Vitória (ES) foi uma delas, com a produção de um plano urbanístico por Agache para a cidade, em 1947. Segundo Gomes (2008, p. 12) esse plano também ficou conhecido como Plano Agache, assim como seu homônimo carioca, e serviu de referência para parte das intervenções no início dos anos de 1950, como o aterro da Esplanada Capixaba, no centro da capital.

Para Villaça (1999), estes planos diretores que surgem e se consolidam ideologicamente associados a um modelo de eficiência e racionalidade perante os problemas da cidade como um todo, vão se constituir com o passar do tempo cada vez mais em um discurso, pouco saindo do papel (VILLAÇA, 1999, p. 204).

As intervenções propostas nos planos diretores que efetivamente se concretizavam atendiam apenas partes localizadas da cidade, destinadas a interesses privados, em especial imobiliários, como a abertura de avenidas para novas áreas da cidade (que se expande horizontalmente) e instalação de infra-estruturas pelo poder público que atendessem às áreas “interessantes” ao mercado imobiliário. Em suma: “fala-se, mas não se faz ou faz dentro dos interesses das forças que dominam” (FERREIRA; GAMALIEL, 2008, p. 196).

Já as camadas populares continuavam a ser desconsideradas no processo de planejamento, com as favelas e ocupações ilegais sendo praticamente “ignoradas”, em termos de uma preocupação com os mais pobres, já que às remoções de favelas continuavam, apesar de que aos poucos iniciava-se uma reação neste sentido por parte de seus moradores. Estes espaços segregados das grandes cidades brasileiras foram ao longo de décadas tratados como se fossem verdadeiras “não-cidades”, e conseqüentemente, fazendo de seus moradores não-cidadãos.

Para Pechman (1996):

Enquanto que, na Europa, as representações da pobreza e do poder vão-se transformando e o conceito de classes perigosas vai cedendo lugar para a percepção das massas empobrecidas geradas por um sistema econômico-político 'desajustado', no Brasil, a questão social ainda é um caso de polícia e tratada por meio da repressão (...). Chegou-nos aqui o urbanismo disciplinador, normalizador, regulamentador, que faz cidades, mas não faz cidadãos (PECHMAN, 1996, p. 335; 358).

O período da ditadura militar no Brasil (1964 – 1985) vai solidificar ideologicamente o planejamento urbano como campo restrito “de especialistas”, portadores de uma pretensa “neutralidade científica”.

Uma grande quantidade de planos diretores foram produzidos. Inúmeros escritórios de consultoria privados e órgãos públicos de planejamento foram criados no país (MARICATO, 2002, p. 139). Fortalecia-se cada vez mais a ideologia do planejamento urbano estatal e dos planos diretores como solução aos problemas urbanos, fazendo com que inclusive financiamentos federais fossem facilitados aos municípios que tivessem seu Plano Diretor.

No estado de São Paulo, em 1967, a então Lei orgânica dos municípios determinava a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor (então denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) a todos os municípios paulistas (BRAGA, 1995), com a ameaça de não repasse de verbas públicas pelo Estado de São Paulo aos que descumprissem a lei.

Analisando os dados referentes ao cumprimento dessa exigência legal no estado de São Paulo, Braga (1995) qualifica a experiência dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado - PDDIs paulistas como fracassada, e cita dois motivos principais:

- 1) A obrigatoriedade da elaboração do plano diretor não conscientizou os agentes públicos municipais da importância do planejamento enquanto um processo mais eficiente de gestão, os quais encararam o plano apenas como uma exigência burocrática e inútil ou como instrumento útil apenas para facilitar a obtenção de financiamentos públicos.
- 2) A elaboração da maioria dos planos diretores por órgãos ou empresas estranhas à administração pública local, o que tende a acarretar os seguintes problemas que inviabilizam sua implementação: a) os planos ficam interessantes tecnicamente mas inviáveis politicamente; ou b) os planos não ficam bons nem tecnicamente nem politicamente pois os elaboradores não conhecem a realidade local e; c) o plano diretor torna-se um corpo estranho à administração local que não participou de sua elaboração, e portanto, não o encara como um instrumento legítimo, não tendo assim interesse na sua implementação (BRAGA, 1995, p).

Braga (1995) critica a mistificação em torno do plano diretor enquanto “peça técnica”, criada sob uma pretensa “neutralidade científica”, mas que acabou por servir em boa parte das vezes para o favorecimento de alguns poucos grupos dominantes, por exemplo, ao promover via zoneamento verdadeiros casos de segregação social no espaço urbano.

Outra mistificação tecnocrática faz menção aos extensos volumes de estudos “técnicos” que precediam à elaboração dos “antigos” planos diretores, e que segundo o autor, pouco tinham de técnicos, sendo que, via de regra, pouco influenciavam nas “diretrizes do Plano, que geralmente já estavam decididas antes deste começar a ser elaborado” (BRAGA, 1995, p. 5). Braga frisa que:

Os estudos técnicos são necessários sim, mas somente na medida em que dão subsídios e/ou avaliam a viabilidade técnica das propostas discutidas politicamente. Poderíamos afirmar sem medo de sermos injustos que, em geral, mais de 50% do tempo, e dinheiro, gastos na elaboração de planos diretores, são empregados em levantamentos e estudos que têm um efeito muito mais cosmético do que prático na determinação das diretrizes do plano (BRAGA, 1995, p. 5).

Em artigo produzido no fim dos anos de 1970, Espinheira corrobora a fala de Braga:

Esses estudos, por suas motivações, utilizam metodologia que esboça análises descritivas, instrumentadas por métodos qualitativos, modelos matemáticos, tudo isso oferecendo uma idéia de elevada eficiência e precisão (ESPINHEIRA, 1978, p. 418).

No entanto,

A tendência geral dos estudos e pesquisa realizados no Brasil, no âmbito dos órgãos públicos, é altamente conservadora. (...) **A maioria dos estudos é feita para justificar decisões previamente tomadas e para implementar programas que estejam na esfera de determinados interesses** (ESPINHEIRA, 1978, p. 418, grifo nosso).

Ainda sobre isto, Souza afirma:

(...) Desgraçadamente, na prática, grande parte do trabalho dos planejadores urbanos se assemelha mais ao trabalho de respaldadores de posições a priori (sejam elas as da iniciativa privada ou de governos), enfeitando com um discurso técnico-‘científico’ decisões políticas previamente tomadas, que a um esforço para traduzir conhecimentos científicos em propostas de intervenção (SOUZA, 2008, p. 97).

Como visto acima, o prestígio do planejamento urbano, nos anos de 1970, acarretou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento e de escolas de

arquitetura e urbanismo, entretanto sua contribuição na diminuição dos problemas sócio-espaciais que se multiplicavam foi extremamente restrita.¹¹ Em suma: muitas teses e estudos sobre a importância do planejamento urbano foram produzidos, muitos especialistas “urbanistas” foram formados, mas mudanças efetivas tornando as cidades mais justas foram poucas.

Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram... Fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano (...) (MARICATO, 2002, p. 140).

É neste sentido que Maricato afirmava: “Não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves” (MARICATO, 2002, p. 124).

Assim, as periferias urbanas que só aumentavam em extensão e em número de moradores nas grandes cidades brasileiras foram de certa maneira “ignoradas” pelos planos diretores, pelo mercado imobiliário formal / legal e pelos levantamentos estatísticos oficiais¹², algo que foi resumido assim por Maricato: “Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. (...) Trata-se de um lugar fora das idéias” (MARICATO, 2002, p. 122).

Para Rolnik, em artigo escrito em meados dos anos 1990,

“A história do planejamento urbano entre nós tem sido dominada por uma certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana. A base desta concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado” (ROLNIK, 1994, p. 352).

Apresentamos no próximo sub-capítulo a reação a esta forma de planejamento urbano hegemônica no país, baseada no ideário da Reforma Urbana e que influenciará na elaboração do Estatuto da Cidade, em 2001.

¹¹ Sem negar que em longo prazo isto pudesse trazer contribuições para a formação de uma espécie de cultura do “planejamento”, mas que só pode ser vista como positiva a nosso ver se sua perspectiva de planejamento urbano superar o tecnocratismo e o centralismo estatal.

¹² Conforme Silva e Reis de Paula (2005), as representações oficiais do espaço do Rio de Janeiro ignoraram a presença da população favelada até os anos 1990.

1.2 O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE

Mesmo adquirindo maior visibilidade política no país nos anos 1980, a bandeira da reforma urbana é ainda hoje pouco conhecida da maior parte dos brasileiros, principalmente quando comparada com a reforma agrária, esta última tão temida pelos setores conservadores brasileiros.

A partir disso, nosso objetivo neste sub-capítulo é o de fazer uma breve contextualização sobre o ideário da reforma urbana no Brasil, discorrendo sinteticamente sobre suas origens e pressupostos, em que se encontra incluída a luta pela participação popular no planejamento e gestão municipais, e que resultou diretamente na inserção desta no Estatuto da Cidade, em 2001.

A expressão 'reforma urbana' foi por boa parte do século XX, comumente associada a obras de intervenção com fins estéticos ou de infra-estrutura promovidas pelo Estado no espaço urbano. Concordamos com Souza (2006, p.214) quando este considera preferível utilizar para esse tipo de intervenção no espaço urbano a expressão *reforma urbanística*.¹³

Outra concepção para a expressão reforma urbana surge no Brasil nos anos de 1960, no contexto das reformas de base do Governo João Goulart.¹⁴ Porém é somente ao longo dos anos 1980 que amadurece, conforme Souza (2006), uma concepção progressista de Reforma Urbana, caracterizada pelo autor como:

¹³ Para Souza, um exemplo atual de reforma urbanística, seriam os projetos contemporâneos ditos de "revitalização" dos centros urbanos. "Revitalização" entre aspas devido às críticas de vários autores, com relação ao uso deste tipo de expressão ao nos referirmos aos projetos de intervenção nos centros históricos das cidades brasileiras. Para Villaça (1993), aquilo que se divulga como sendo a "decadência" ou "morte" dos centros urbanos históricos já há alguns anos é na verdade seu abandono como local de diversões e de compras pelas elites dominantes, sofrendo assim de uma forte desvalorização imobiliária. Este fenômeno que se generalizou em cidades de várias partes do mundo está intrinsecamente associada com a tendência à descentralização das atividades terciárias na metrópole capitalista, manifestando-se mais notadamente a partir da segunda metade do século XX (REIS, 2007, p. 103-104).

¹⁴ As reformas de base consistiam num programa de reformas institucionais do Governo do Presidente João Goulart, a ser submetido ao Congresso Nacional, abrangendo: "reforma agrária (democratização do acesso à terra); reforma tributária (menor desigualdade na divisão social dos encargos fiscais); reforma administrativa (desburocratização dos serviços públicos e combate ao empreguismo); reforma urbana (combate à pobreza nas cidades, especialmente em relação à moradia); reforma bancária (acesso mais amplo ao crédito para todos os produtores, especialmente os pequenos); reforma educacional (valorização do ensino público em todos os níveis)". (TEIXEIRA, F. História do Brasil Contemporâneo. 1993. p. 112)

(...) uma reforma social estrutural, de caráter redistributivista e universalista. Dotada, evidentemente, de uma nítida dimensão espacial, essa reforma estrutural se vale de tática e instrumentos variados (canais e rotinas de participação popular, instrumentos de regularização fundiária, tributários, urbanísticos, informativos...), com finalidades precípua de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e gestão urbanos (SOUZA, 2006, p. 213).

Uma “pré-história” do ideário da reforma urbana (SOUZA, 2006, p. 214), inicia-se nos anos de 1960. Naquele momento¹⁵, o debate sobre a reforma urbana centrava-se na discussão do acesso à moradia, inserindo-se como já dito no contexto das reformas de base do Governo João Goulart (1961-1964).

Esta será a temática principal do Seminário de Habitação e Reforma Urbana¹⁶ (SHRU), promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com o apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE), de 1963, considerado um marco do debate em torno da Reforma Urbana no país¹⁷. O evento realizado na cidade de Petrópolis - Rio de Janeiro, em julho de 1963, ficou assim conhecido também como “Seminário de Petrópolis” ou “Seminário do Quitandinha” (nome do hotel onde se realizou o seminário).

O documento final do “Seminário do Quitandinha”¹⁸ acabou servindo como base para a formulação de um anteprojeto da Lei de Reforma Urbana, também de 1963.¹⁹ No entanto, este processo seria interrompido pouco menos de um ano depois, com o golpe militar de 1964.

Importante destacar que alguns dos princípios/fundamentos expostos no documento final do SHRU, de 1963, reapareceriam duas décadas depois na proposta de

¹⁵ “No início dos anos 60, a crise urbana e habitacional se aprofundou num país que se industrializava e se urbanizava de modo acelerado e que passava por um forte processo migratório do campo para as cidades sem que se tivesse desenvolvido nenhuma política [habitacional e urbana] estruturada para enfrentar a nova situação” (BONDUKI & KOURY, 2007, p. 3).

¹⁶ A ênfase sobre o tema habitação fica evidente, quando se analisam os temas discutidos nos grupos de trabalho do seminário: 1. a situação habitacional do País: exposição e análise das condições; 2. a habitação e o aglomerado humano; 3. a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; 4. a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação (BONDUKI & KOURY, 2007, p. 5).

¹⁷ Ou como melhor sugere Souza “um marco importante da reciclagem ideológica da expressão” (SOUZA, 2008[2001], p. 156).

¹⁸ O documento final do evento foi publicado no número 15 da revista ARQUITETURA (Rio de Janeiro, set. 1963, p. 17 a 24). Utilizamos para leitura cópia integral do documento disposta como anexo na dissertação de mestrado de SILVA, Éder Roberto da. O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil. São Carlos: UFSCar, 2003.

¹⁹ Projeto de lei 87 de 1963, conforme BONDUKI & KOURY, 2007, p. 6.

emenda popular da Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte (de 1987) e, posteriormente, no contexto da elaboração da lei do Estatuto da Cidade (BASSUL, 2004, p. 78-79). Entre eles, destaca-se a discussão sobre o direito à habitação e da oferta de melhores condições de moradia para a população como um todo, assim como a preocupação e necessária adoção de medidas contra a especulação imobiliária.

Outro desdobramento dos debates resultantes do SHRU, mas agora em termos negativos, foi a apropriação parcial (e deturpada) pelo regime militar (instaurado no país em 1964) de algumas das propostas surgidas no evento relativas ao setor habitacional e de planejamento urbano, culminando, por exemplo, na criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Coelho (1993) atribuiu como um facilitador para isto a concepção predominantemente estadocêntrica de reforma urbana desenvolvida no seminário de Petrópolis, entendida “enquanto iniciativas estatais de planejamento, centralização e racionalização da ação administrativa” (COELHO, 1993, p. 144).

Conforme Souza (2006), no período entre o golpe de 1964 até o fim dos anos 1970, a luta pela reforma urbana em geral entrou numa espécie de ‘hibernação’ – obviamente tendo como principal motivo a repressão por parte dos militares.

É justamente nesse período sob o governo militar, entre os anos de 1960 e 1980, como já visto inclusive no subcapítulo anterior, onde os problemas sócio-espaciais relacionados ao déficit habitacional, à carência de infra-estrutura, à segregação residencial e à degradação ambiental tornam-se cada vez mais perceptíveis em praticamente todas as grandes cidades brasileiras (SOUZA, 2007, p. 82). Ganha corpo e difunde-se neste período um discurso simplista que culpabilizava prioritariamente o crescimento populacional e as migrações como a causa principal dos problemas sociais e ambientais.

É sob esta conjuntura duplamente ruim, que cresciam as dificuldades de vida para boa parte dos brasileiros, e sendo governado pelos militares, que volta à cena a movimentação em torno do ideário da reforma urbana, o que ocorre por volta dos anos de 1970 e 1980.

A reforma urbana ressurgiu perfazendo, aparentemente, duas frentes, uma envolvendo os ativismos sociais da cidade e do campo, e outra envolvendo universidades, entidades profissionais, ONG's, sindicatos, além de técnicos e intelectuais progressistas, com ambas as frentes encontrando-se de certa maneira desarticuladas num primeiro momento, mas, posteriormente, juntando forças contra um inimigo comum a todos naquele período histórico no Brasil, para além da luta pela reforma urbana: o fim da ditadura militar.

Ainda nos anos 1960, e ao longo dos anos de 1970 e 1980, diversos ativismos sociais urbanos surgem principalmente das lutas de bairro, incluindo-se entre estes as favelas, e contando com forte apoio de setores da Igreja Católica²⁰ no país, fazendo com que aos poucos se organizem “para obter luz, água, esgoto, melhoria nos transportes, posse de terra (favelas e ocupações), reajuste de prestações que sejam compatíveis com os aumentos salariais, regularização dos loteamentos ditos clandestinos, etc.” (RODRIGUES, 1991, p. 62).

Associações de moradores se foram multiplicando nas cidades brasileiras e federações municipais e estaduais de associações de moradores foram sendo fundadas ou retiradas do limbo a que haviam sido condenadas durante o período mais duro da repressão (SOUZA, 2005, p. 274).

Para Rodrigues (1991) estes ativismos lutavam muito mais do que por moradia, mas sim pela “cidade como direito”. (RODRIGUES, 1991, p. 62), o que é reforçado por F. Coelho (1993):

As ocupações de terra que recrudescem na década de 80 explicitaram o que já era implícito nos movimentos populares urbanos: a luta pela ocupação e organização do território. Esta dimensão das lutas urbanas, não apenas reivindicativa de serviços urbanos mas introduzindo uma luta pela disputa de hegemonia na organização do espaço urbano (...) As ocupações de terra impulsionam a retomada da luta pela reforma urbana (COELHO, 1993 p. 147).

Diferente do momento em que o planejamento urbano é alvo de severas críticas, o ideário da Reforma Urbana suscitado pelos movimentos sociais nos anos de 1970 e 1980, reabilita a ideia de uma intervenção coordenada no espaço urbano, mas não

²⁰ “Em 1982, a 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana a sua função social (CNBB, 1982)”. (BASSUL, 2004, p.82)

como ação racionalizadora como pretendia o urbanismo moderno (MALAGUTI, 2003), mas sim trazendo elementos em busca de maior justiça social na cidade, sendo por isso chamado por Souza (2002) de “planejamento urbano alternativo”.

A partir de Souza (1999), apontamos algumas características em torno dos princípios que embasam o pensar de um planejamento urbano (e municipal) alternativo ou politizado no Brasil.

- Derivado do ideário da Reforma Urbana;
- Ultrapassa a mera denúncia da injustiça social.
- Superação de certo ‘infantilismo’ do pensamento crítico que reduzia ‘planejamento’ ao planejamento coordenado pelo Estado ou pelas empresas conforme os interesses da acumulação capitalista.
- Busca de justiça social como prioridade máxima, preocupando-se com a melhor distribuição de investimentos públicos em infra-estrutura pelo espaço da cidade, a fim de minimizar a segregação residencial e melhorar o acesso dos mais pobres a equipamentos de consumo coletivo;
- Objetiva combater a especulação imobiliária.
- Objetiva fomentar a participação popular no Planejamento – entendido como PROCESSO contínuo.
- Objetiva garantir uma “função social” para a cidade, atuando como um instrumento orientador da negociação política em torno dos destinos da cidade.

A Participação Popular constituiu-se em elemento chave do Planejamento Alternativo, contrastando assim com pressupostos de outras correntes do planejamento urbano no Brasil que praticamente ignoraram contribuições por parte da população.

É influenciado por boa parte destes princípios que o lado técnico-jurídico da luta em prol da Reforma Urbana esboçava a confecção de uma inédita Lei Federal de Desenvolvimento Urbano ainda nos anos de 1970 (RIBEIRO, 2003).

Segundo Cardoso, o “objetivo desta lei era o de dotar o Poder Público de instrumentos adequados para combater os processos especulativos prevaletes nos grandes centros urbanos” (CARDOSO, 2003, p. 27). O anteprojeto, de 1977, foi elaborado pelo antigo Conselho Nacional de Política Urbana (CNPUR), com o apoio de técnicos e consultores progressistas, mesmo constituindo um órgão público ainda dentro do regime militar, mas que já entrava numa fase menos repressiva.

No entanto, a informação vazou para a imprensa, sendo divulgada de maneira alarmista por alguns jornais da época como “a pretensão de “socialização do solo urbano” (RIBEIRO, 2003, p. 12). As críticas da imprensa e de alguns setores conservadores fizeram com que o anteprojeto de 1977 fosse naquele momento abortado, ressurgindo novamente no ano de 1982, e sendo encaminhado à Câmara dos Deputados em 1983, quando foi transformado no PL 775/83.

Entre as diretrizes do PL 775/83 verifica-se mais uma vez a preocupação com o enfrentamento da especulação imobiliária e com uma melhor distribuição dos serviços públicos urbanos. No tocante à participação popular, esta segundo o PL 775/83 deveria ser incentivada pelo Poder Público. Uma melhor descrição sobre os meios de incentivo a esta participação e sobre a forma de inserção da participação na elaboração de planos e projetos não foi explicitada pelo referido projeto de lei, mas já poderia ser considerado como um pequeno avanço frente ao tecnocratismo que, como vimos, imperava no planejamento urbano estatal.

Houve grande reação ao PL 775/83 na Câmara por parte dos setores conservadores, em especial daqueles ligados ao setor imobiliário, ocasionando uma lentidão nos debates que acabaram por não ir adiante.

O ideário da Reforma urbana no Brasil só alcançaria sua maior visibilidade pública, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, entre os anos de 1987 e 1988, quando foi aberta a possibilidade que a sociedade civil apresentasse propostas de artigos para a Nova Constituição (às emendas populares), desde que cumprissem certos requisitos, como a subscrição por um mínimo de trinta mil eleitores (SOUZA, 2006, p.217). Assim,

A plataforma da Reforma Urbana foi retomada mediante a apresentação de uma emenda popular originária das experiências de lutas urbanas que

emergiram nas cidades na década de 80, com os movimentos de favela, movimento de mutuários, movimentos dos sem-terra, movimentos de comunidades de bairros periféricos das cidades, que através de suas formas de organização exerceram o seu direito de defender e conquistar direitos perante o Poder Público... (SAULE JUNIOR, p. 125)

Sobre a importância da Emenda da Reforma Urbana, Coelho afirma:

A Emenda Popular da Reforma Urbana teve o importante papel de integrar a reflexão existente nos estudos urbanos – com a participação de professores de pós-graduação em planejamento urbano e regional; o acúmulo de discussão presente na área de serviços urbanos – com a participação da Federação Nacional de Arquitetos e Engenheiros, dos Institutos de Economistas e de Arquitetos; as propostas de um direito alternativo à ordem constitucional conservadora – com a participação de advogados, juristas e promotores; e a referência da história de luta dos movimentos populares – com a participação de militantes ligados às lutas de moradores dos sem teto, de loteamentos e de favelas (COELHO, 1993, p. 145).

No ano de 1987 foi fundado o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), surgindo a partir de diversos ativismos sociais e entidades envolvidas no Movimento Nacional de Reforma Urbana que vinha se organizando desde o início dos anos 1980 (SOUZA, 2006, p. 217).

A Emenda da Reforma Urbana constituía-se de 23 artigos, divididos em cinco capítulos: Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária Urbana; Da Política Habitacional; Do Transporte e Serviços Públicos; e Da Gestão Democrática da Cidade.

Os artigos 1 e 2 resumem basicamente os objetivos do ideário da Reforma Urbana no documento:

Artigo 1 - Todo cidadão tem direito à condição de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Artigo 2 - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade (EMENDA NACIONAL DA REFORMA URBANA, grifo nosso)

Vimos a exigência ao Estado em garantir a todo cidadão, independentemente do lugar onde viva, os chamados 'direitos urbanos', entendidos para além de um direito a "casa", mas como direito ao "habitar", com o acesso ao lazer, saúde e cultura.

Quanto à participação popular, essa assume um lugar de destaque no texto da emenda da reforma urbana, resultando em um capítulo especialmente dedicado a ela, composto de seis artigos (do artigo 18 ao artigo 23). Outro ponto importante diz respeito ao direito à propriedade de terra urbana.

Grande expectativa foi gerada. Segundo Rodrigues (1991), a emenda foi entregue em 12 de agosto de 1987, em Brasília, sendo assinada por mais de 150 mil eleitores.

Infelizmente, apesar da grande mobilização popular em torno de um tema ainda hoje pouco conhecido, as propostas da emenda da Reforma Urbana foram bastante descaracterizadas, "visto que, se o Congresso Constituinte se obrigava a receber as emendas populares, ele não estava obrigado a acatá-las sem alterações" (SOUZA, 2006, p. 217). Os 23 artigos da emenda foram diminuídos a apenas dois artigos da Constituição Federal de 1988: artigos 182 e 183.

Além disso, o artigo 182 traz de volta a figura tão criticada durante décadas do Plano Diretor. Importante recordar que a emenda popular feita pelo Movimento de Reforma Urbana não incorporava o retorno do Plano Diretor. "A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos" (MARICATO, 2002, p. 175).

Para Rolnik isto ocorreu em razão da "crença nos milagres do planejamento – apesar de 20 anos de frustrações – é ainda forte o suficiente nos meios políticos e técnicos, para ter reaparecido no processo constituinte de 1988" (ROLNIK, 1994, p. 351-352). Para a autora o que ocorreu foi na realidade uma

(...) espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes (ROLNIK, 1994, p. 357).²¹

²¹ Apesar da crítica, anos depois, após a aprovação do Estatuto da Cidade e da criação do Ministério das Cidades, a autora foi Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades

O passo seguinte na ação dos envolvidos no movimento em prol da reforma urbana passou a ser a regulamentação dos artigos constitucionais referentes à Política Urbana. Mas qual a razão de se regulamentar os artigos 182 e 183? Por que não se passou a exigir imediatamente o cumprimento das exigências dispostas no texto constitucional?

De Grazia (2003, p. 59) expõe que, no entendimento de alguns juristas mais progressistas, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, seriam auto-aplicáveis. Entretanto, setores conservadores e o Supremo Tribunal Federal, na ocasião dos debates na Constituinte, atrelaram a obrigatoriedade de criação de uma Lei Federal e ao Plano Diretor, a aceitação do princípio da função social da propriedade e da cidade (DE GRAZIA, 2003, p. 59).

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 resultou na produção de vários projetos de lei no ano de 1989. Entidades técnicas, acadêmicas e comunitárias, que participaram do debate do PL 775/83 e da confecção da Emenda Popular pela Reforma Urbana, reuniram-se para elaborar emendas aos projetos dos deputados (DE GRAZIA, 2003, p. 57).

Tais projetos acabaram por ser apensados em um único PL (5788/90), oriundo do Projeto de Lei do Senado (PLS) 181/89, denominado Estatuto da Cidade, elaborado pelo Senador Pompeu de Souza, do PMDB, e seu assessor José Roberto Bassul.²²

O PL 5788/90 começou a tramitar na Câmara em dezembro de 1990, sendo direcionado às comissões de mérito. Este processo legal vai perdurar anos, expondo a complexidade e diversidade dos interesses envolvidos na criação de uma inédita lei federal de política urbana, principalmente pelos inúmeros deputados que atuavam como verdadeiros representantes de setores contrários à tramitação do PL 5788/90, tais como os proprietários de terra, empresários da construção civil e do setor imobiliário, além de outros segmentos defensores do direito à propriedade privada, que buscaram travar o debate, assim como enfraquecer ou anular proposições que confrontavam seus interesses.

(2003-2007), atuando na orientação aos municípios sobre a produção dos “novos” planos diretores, que segundo o Estatuto da Cidade deveriam ser agora municipais e participativos.

²² O PLS foi aprovado em 1990, originando o PL 5788/90. Alguns meses após a aprovação do projeto, o Senador Pompeu de Souza faleceu.

Em 1994, o FNRU inicia um processo de negociação com os deputados contrários à aprovação do PL. Segundo De Grazia (2003, p. 62), desde o início do processo o FNRU esteve presente mobilizando atores e pressionando a imprensa acerca da importância de divulgação da matéria do PL, que mesmo assim deu pouca ou quase nenhuma atenção ao debate do Estatuto da Cidade.

O processo de negociação com os setores conservadores fora justificado pelo FNRU devido a importância atribuída ao PL 5788/90 como um instrumento em batalhas futuras, como podemos observar nas palavras de Grazia de Grazia, pesquisadora do tema e membro da Coordenação do FNRU,

A aprovação do Estatuto da Cidade era concebida pelo FNRU como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que, se apropriado pela população organizada e pelas Administrações Locais com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros, seria de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação, bem como seria uma grande contribuição na luta por cidades justas, democráticas e sustentáveis (DE GRAZIA, 2003, p. 60).

Foram necessários longos anos de negociação e mais alguns anos de espera para que o PL 5788/90 fosse finalmente aprovado no Plenário do Senado em 18 de julho de 2001. Em 10 de julho foi sancionado pelo Presidente da República, num total de aproximadamente 11 anos de tramitação (DE GRAZIA, 2003, p. 58-59).

Após o longo período para aprovação do PL 5788/90 que o originou, o Estatuto da Cidade surge sob a esperança de que ao longo do tempo possa contribuir na busca por uma cidade mais justa e menos desigual, auxiliando no combate à especulação imobiliária e ampliando os espaços de participação da população no planejamento municipal.

Para Cardoso (2003, p. 40), o texto final do Estatuto da Cidade incorporou boa parte dos princípios e dos instrumentos discutidos nas duas décadas anteriores à sua aprovação, referindo-se aos debates promovidos pelos movimentos e entidades que lutaram em prol da reforma urbana na produção do PL 775/83 e da Emenda Popular pela Reforma Urbana.

Bitoun lista uma série de questões importantes para a vida nas cidades brasileiras compreendidas no corpo do Estatuto da Cidade:

- A regularização fundiária, em especial nas áreas de baixa renda;

- O uso e a ocupação do solo urbano e a habitação em especial em áreas subutilizadas situadas dentro da cidade;
- A relação entre a cidade e o campo, onde se constrói a expansão urbana, muitas vezes sem controle;
- A relação entre a cidade e seu meio ambiente, para garantir segurança e qualidade do habitat;
- As parcerias entre setores público e privado nas intervenções urbanísticas;
- A gestão democrática com participação, em todos os momentos de decisão (BITOUN, 2007, s/p).

A referida lei foi dividida em cinco capítulos. No primeiro são apresentados os objetivos e as diretrizes gerais da lei do Estatuto da Cidade e no último, capítulo V, são apresentadas as disposições gerais.

No segundo capítulo, são listados e descritos os instrumentos da política urbana, visando a oferecer ao poder público uma maior capacidade de intervir sobre o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, buscando realizar a função social da cidade e da propriedade. Encontramos no Estatuto uma grande quantidade de instrumentos de planejamento e parâmetros urbanísticos, além de inúmeros institutos tributários e financeiros, bem como institutos jurídicos e políticos.²³

O terceiro capítulo abrange o Plano Diretor, definido como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nos termos do artigo 41, do Estatuto da Cidade, a confecção de Plano Diretor é obrigatória para municípios com população superior a 20.000 habitantes e para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

O capítulo IV da referida lei discute a Gestão Democrática da Cidade. Na sequência apresentamos algumas observações ao Estatuto da Cidade e, mais especificamente, ao capítulo sobre a Gestão Democrática, feitas por Souza (2004; 2006) e que são pertinentes ao nosso objeto de pesquisa.

Para o geógrafo Marcelo L. de Souza (2004), o Estatuto da Cidade “representou um importante passo adiante em relação ao pequeno e vago capítulo sobre política urbana da Constituição Federal (composto pelos artigos 182 e 183)” (SOUZA, 2004, p.1). O referido autor aponta como um dos aspectos positivos do Estatuto da Cidade a menção conferida ao princípio da participação nesta lei, encontrada em sete

²³ Não é nosso interesse aprofundar a discussão de cada um dos instrumentos e institutos, neste sentido colocamos em anexo, a lei do Estatuto da Cidade, caso ocorra alguma dúvida. Ver ANEXO 1.

artigos do Estatuto, três dos quais constituindo o capítulo IV, intitulado “Da gestão democrática da cidade”.

Souza, contudo, pondera que a forma de redação de alguns dos sete artigos mencionados acima revela certa indefinição quanto ao entendimento e caráter desta participação, podendo conduzir, a depender da correlação de forças (políticas/ideológicas/econômicas/históricas) de cada município, a uma interpretação positiva desta participação como um processo de caráter deliberativo, ou possibilitando em outros casos seu entendimento meramente como uma consulta ou expressão de uma “opinião” (representando neste último sentido ganhos bastante limitados). A avaliação de Souza sobre os artigos do Estatuto da Cidade relativos à participação popular é a seguinte:

Passagens de caráter indefinido ou ambíguo são, como se pode verificar: Art. 2º., inciso II; Art. 4º., inciso III, alínea f; Art. 33, inciso VII; Art. 40, § 4, inciso 1; Art. 43, inciso 1; Art. 44; Art. 45. De trações nitidamente consultivos é aquilo previsto no Art. 2º., inciso XIII, e no Art. 43, incisos II e III. Nitidamente deliberativo, somente o Art. 4º., inciso V (que cita o referendo popular e o plebiscito, mecanismos que, de toda forma, já haviam encontrado acolhida na própria Constituição Federal), e o Art. 43, inciso IV, (que cita a iniciativa popular de lei e de planos, coisa que, igualmente, já se achava prevista na Constituição) (SOUZA, 2006, p. 221).

Apesar de ressaltar que o Estatuto enquanto lei de abrangência federal não poderia entrar em minúcias excessivas, que receberiam um melhor detalhamento pelos municípios localmente, Souza pondera que se levando em conta a perspectiva de diminuir os riscos de uma pseudo-participação no cumprimento do que formalmente estipula o Estatuto da Cidade, “muito melhor teria sido uma menção [desta participação] em um número menor de artigos – sem prejuízo da extensão temática – mas, em contrapartida, mais minuciosa e mais ousada (...) uma participação popular direta de cunho fortemente deliberativo” (SOUZA, 2006, p.221).

Mas quais os ganhos da participação popular no planejamento urbano?

Como resposta, Souza (2008, p. 99) sugere que

“Por mais embasadas numa análise rigorosa da realidade que sejam as propostas de intervenção, (...) Qualquer proposta, para ser inteiramente legítima, necessita ser submetida ao escrutínio e deliberação por parte daqueles que sofrerão os efeitos de sua implementação.” (SOUZA, 2008, p. p. 99).

A abertura de inúmeros canais de participação popular nos anos 1990, após a Constituição de 1988, e a valorização da descentralização do poder e de “autonomia” para os municípios, fez proliferar a utilização de termos e expressões relacionadas à ‘Participação popular’, tornando corriqueiro seu uso em diversas práticas para além do planejamento e gestão municipais, mas cujos conteúdos raramente são examinados crítica e profundamente (SOUZA, 2008, P. 39)²⁴.

Além disso, vários são os críticos e objeções a uma maior abertura à participação popular nos marcos da democracia representativa. Listamos abaixo algumas objeções à democracia direta por parte dos defensores da democracia representativa e a réplica de Souza (2006, p. 395-400) a estes apontamentos:

1) A maioria das pessoas não deseja o fardo de uma participação política que vá além da escolha de representantes mediante eleições. (...) argumento (...), segundo o qual a ampla maioria dos indivíduos, modernamente vê como um alívio a existência de políticos profissionais que os liberem da responsabilidade de ocupar-se, eles mesmos, dos negócios coletivos. (SOUZA, 2006, p. 395)

Souza contesta esta objeção argumentando que não haveria provas “que a aversão à vida pública seja algo como uma inclinação individual ‘inata’ na maioria, ou que seja inevitável em sociedades complexas e burocratizadas” (SOUZA, 2006, p. 396), lembrando que tal comportamento depende de circunstâncias históricas, podendo modificar-se.

2) Os cidadãos comuns não estão tecnicamente preparados para opinar e decidir sobre assuntos complexos, envolvendo interesses de grandes coletividades. Eis aí uma objeção tradicionalíssima, que costuma encontrar amplo abrigo no senso comum: os cidadãos ordinários, a população leiga não teria capacidade técnica (sem falar seu menor desprendimento em face de ‘interesses particulares’) para participar de decisões sobre assuntos de interesse coletivo, tão complexos e difíceis nas sociedades contemporâneas (SOUZA, 2006, p. 396).

O autor refuta este argumento enfatizando não se tratar de um fenômeno “natural” o fato de que a maior parte da população não dispõe de informações suficientes para “decidir com conhecimento de causa sobre diversos assuntos, [quando] isso é decorrência da heteronomia, da assimetria estrutural típica do binômio capitalismo +

²⁴ Tivemos muita dificuldade em concluir este capítulo e inserir noutro capítulo as discussões sobre participação popular no planejamento. Daí acrescentarmos aqui um início de discussão, de forma muito reduzida, e que na realidade gostaríamos de ter desenvolvido separadamente e de forma mais elaborada.

democracia representativa” (SOUZA, 2006, p. 397), além de subestimar a capacidade de aprendizado dos cidadãos, principalmente das pessoas com baixa instrução formal. Segundo Souza, trata-se

(...) de exigir que os cidadãos sejam correta e honestamente informados a respeito do essencial, a respeito dos fins e, em parte, igualmente a respeito dos meios (quais as opções, quais os riscos, se há alternativas de custo e risco mais baixos etc.), para que possam opinar e decidir com lucidez (SOUZA, 2006, p. 398).

Desta forma, o autor explica que não pretende que todos os cidadãos demonstrem proficiência técnica para uma grande variedade de assuntos ou qualquer assunto em particular, mas que sejam efetivamente informados das nuances sobre o que discutirão e decidirão.

3) Mesmo do estrito ponto de vista quantitativo a prática da democracia direta é inviável em coletividades de grandes dimensões (SOUZA, 2006, p. 398).

Souza enumera alguns artifícios (potenciais) nos dias atuais que poderiam minimizar as críticas daqueles que se apóiam nesta objeção: “a descentralização territorial, o expediente da delegação e o emprego maciço das modernas tecnologias da comunicação e informação” (SOUZA, 2006, p. 399), como a televisão e a Internet, e que segundo o autor, por impeditivos de uma opção política, são utilizadas normalmente como meios disseminadores do imaginário capitalista. (SOUZA, 2006, p. 399)

4) A “democracia dos antigos” estava longe de ser perfeita: basta lembrar a existência da escravidão e a exclusão das mulheres da vida política. Nesse sentido, a democracia representativa contemporânea é muito superior, intrinsecamente (moralmente) (SOUZA, 2006, p. 399).

O autor reconhece as limitações “extensionais” da democracia grega clássica, incluindo suas condições materiais e contexto histórico, porém não a defende como um “modelo”,

(...) mas como fonte de inspiração (dizia Castoriadis: um “germe”), por conta daquilo que constitui a sua vantagem inigualável em matéria de “profundidade”: no interior do corpo de cidadãos havia, indiscutivelmente, uma igualdade política real incomparavelmente superior àquilo que existe em qualquer democracia contemporânea. (...) não é inconsequência exigir uma combinação da “profundidade” da “democracia dos antigos” com a larga “extensão” das democracias representativas contemporâneas (SOUZA, 2006, p. 399-400).

2 CARIACICA NO CONTEXTO DA GRANDE VITÓRIA: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS DE UMA URBANIZAÇÃO EXCLUDENTE

Pretende-se neste capítulo apresentar de forma sucinta o processo histórico de ocupação do município de Cariacica, tendo por fim contextualizar minimamente o leitor acerca dos principais problemas do município quando da confecção do PDM (em 2006), sendo que muitos deles persistem até hoje. Sendo assim, buscamos fazer uma breve descrição sobre a ocupação do município, principalmente ao longo da segunda metade do século XX junto à expansão da aglomeração urbana de Vitória, quando se inicia um forte processo migratório para Cariacica, com boa parte destes migrantes fixando moradia nos diversos espaços periféricos que se formaram no município, locais estes que em comum apresentavam uma grande quantidade de problemas para uma vivência minimamente digna. Por outro lado, estas mesmas dificuldades contribuíram como ponto de partida num importante processo de reivindicação por parte de alguns setores populares, principalmente no fim dos anos de 1970 e durante os anos de 1980, resultando em relevantes conquistas para milhares de moradores do município.

O capítulo foi subdividido em dois subcapítulos: o primeiro expõe de forma resumida o processo de expansão urbana da cidade de Vitória aos municípios vizinhos (incluindo Cariacica) e que junto às mudanças na estrutura produtiva do Espírito Santo nos anos 1960 levaram à formação da aglomeração urbana da Grande Vitória. Fazemos este percurso para adentrarmos no segundo subcapítulo, no qual descrevemos sobre o processo de expansão urbana em Cariacica e suas consequências sócio-espaciais.

2.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA GRANDE VITÓRIA

Até os anos de 1960, o Espírito Santo apresentava como base de sua economia a agricultura, dependente quase que exclusivamente da produção do café, voltado ao comércio internacional. Até esse momento, a maior parte da população capixaba era considerada rural, representando mais de 70% da população total do estado.

Vitória constituía-se no principal núcleo urbano do Espírito Santo, sede do poder político estadual, bem como das mais importantes atividades comerciais e de serviços, e que estavam principalmente associadas aos capitais oriundos do comércio do café e das atividades vinculadas ao porto.

Grande quantidade de intervenções urbanísticas marca a conformação do espaço urbano da cidade de Vitória, que até os anos de 1940 pouco avançara além de sua área central, principal lócus de intervenções do poder público naquele período. Porém, o que podemos chamar de um processo de expansão urbana vai ocorrer de forma mais acentuada nas décadas seguintes: Vitória teria aumentada a sua mancha urbana de 280 ha em 1940 para 410 ha em 1960, e sua população, que passou de 42.246 habitantes em 1940 para 85.242 habitantes em 1960 (CAMPOS JR, 2002)²⁵.

Um aspecto importante desse período em termos econômicos (início dos anos de 1950) foi o incremento das atividades da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atual Vale, no Espírito Santo, com o Porto de Vitória (à época conhecido como Porto de Atalaia) sendo responsável pela exportação de mais de 92,2% da extração de minério de ferro do país entre 1950-1954 (ARAUJO FILHO, 1974 apud CAMPOS JR, 2002, p.105). A CVRD e a Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI) instalam-se nas áreas dos municípios do entorno da capital (próximas à área central de Vitória e seu porto) no início dos anos de 1940.

O espraiamento da cidade de Vitória sobre os municípios vizinhos verificou-se, de início, por influências das atividades portuárias, pois o cais de operação da CVRD, assim como outros construídos posteriormente, localizavam-se no município de Vila Velha. Do mesmo modo, outras instalações da CVRD fizeram a área urbana da capital avançar sobre o município de Cariacica (BUFFON, 1992, p. 54).

O crescimento da população de Vitória, juntamente com o desenvolvimento das atividades comerciais e serviços oferecidos na cidade e o início do desenvolvimento de atividades industriais de maior vulto desvinculadas do café, vão valorizar determinadas áreas da capital (principalmente aquelas localizadas na área central e

²⁵ Os primeiros anos da década de 1950 vão representar um importante momento econômico para a cidade de Vitória devido ao aumento dos preços do café no mercado internacional, culminando também em crescimento das atividades comerciais e de serviços na capital. Essa seria uma das causas do aumento populacional da cidade verificado nesse período, com a população quase dobrando em 20 anos (CAMPOS JÚNIOR, 2002).

dotadas de melhor infra-estrutura e equipamentos) em detrimento de outras áreas mais afastadas do centro, dando início à formação de um mercado de terras urbanas em Vitória (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 84; 106). Nesse período, ressaltou Campos Jr. (2002, p. 15), entre os anos 1940 – 1960, a localização das pessoas de menor poder aquisitivo que migravam para a capital se dava em áreas alagadas ou em morros próximos do centro da cidade ou terras não urbanizadas de baixo custo mais afastadas do centro de Vitória e nos municípios vizinhos.

O fim dos anos 1950, mas principalmente os anos de 1960 e de 1970, perpassam um período de grandes transformações na economia capixaba e na configuração da distribuição da população no Espírito Santo, afetando diretamente a cidade de Vitória e seu entorno. Essas transformações na economia do estado do Espírito Santo vão estar diretamente relacionadas nos anos de 1960 com o programa de erradicação dos cafezais, e posteriormente, nos anos de 1970, com a política de incentivo à industrialização dos chamados “Grandes Projetos Industriais”.

As transformações da base técnica e das relações de trabalho na agricultura associadas ao aumento da concentração de terras no espaço rural capixaba fizeram com que milhares de trabalhadores rurais migrassem para os municípios de aglomeração urbana da Grande Vitória, nos anos 1960.

Soma-se a isso, um importante contingente de migrantes vindos de estados vizinhos, atraídos principalmente pela intensificação das atividades da CVRD e a instalação de empresas como a Companhia Siderúrgica de Tubarão, dentre outras, anos depois. “Entre 1970 e 1980, 70% do crescimento da população da aglomeração de Vitória deveu-se à imigração: um terço dos migrantes era originário de Minas Gerais” (CASTIGLIONE, 1989 apud ZANOTELLI, 2001, p. 33).²⁶

Como citado anteriormente, morar na cidade de Vitória tornava-se uma alternativa cada vez mais dispendiosa, devido à valorização pelo mercado imobiliário de

²⁶ Sobre as migrações com destino a Grande Vitória cita-se a contribuição de CASTIGLIONI, Aurélia. *Migration, urbanisation et développement : le cas de l'Espírito Santo – Brésil*. Bruxelles: Ciaco Editeur, 1989. Ainda sobre as migrações com destino a Grande Vitória, sugere-se a o artigo de Zanotelli (2001) que faz uma análise qualitativa sobre a trajetória de migração e vida de trabalhadores que vieram trabalhar numa das grandes empresas de siderurgia da aglomeração de Vitória. ZANOTELLI, Cláudio. *A Migração para o Litoral: O Caso dos Trabalhadores da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST)*. Revista Geografares, Departamento de Geografia - UFES. Vitória, 2001.

determinadas áreas. Dessa maneira, a maior parte dos fluxos migratórios direcionados para a Grande Vitória nos anos de 1960-1970 teve como destino os municípios de Vila Velha e Cariacica, e, posteriormente, Serra e Viana (GRÁFICO 1).

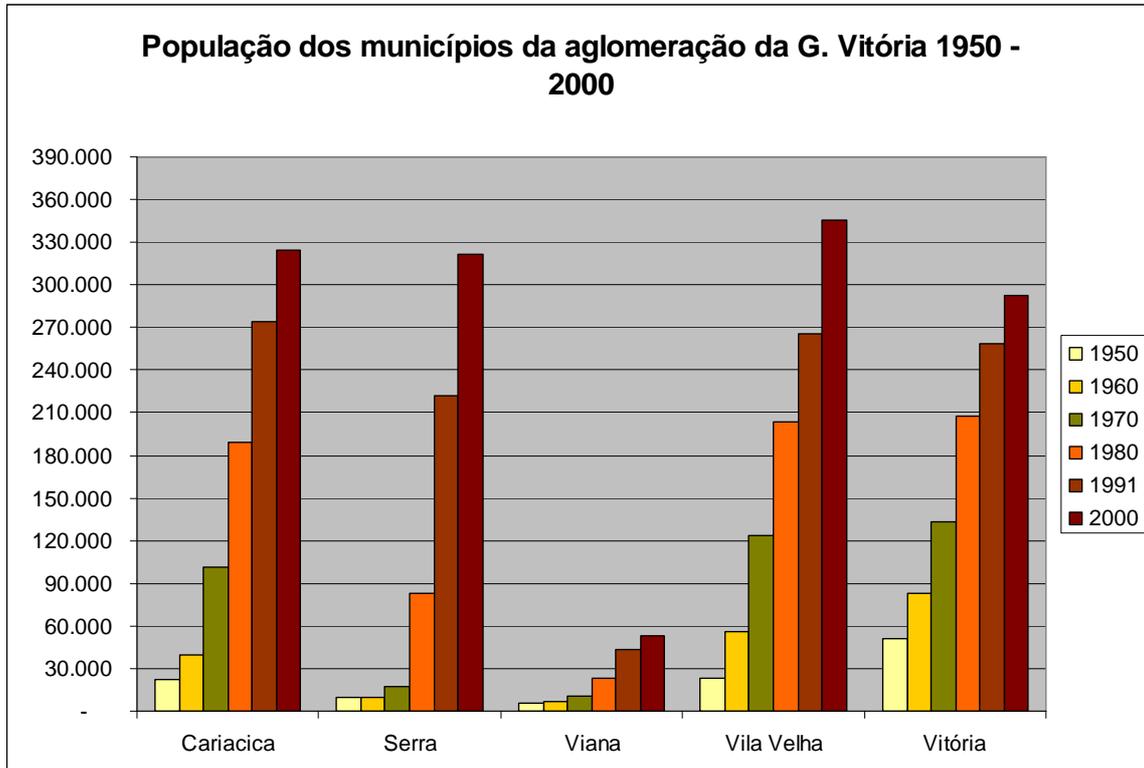


Gráfico 1 - População dos municípios da aglomeração urbana da Grande Vitória 1950 – 2000

Fonte: IBGE

Segundo Abe (1999), o transbordamento do crescimento físico de Vitória para os municípios vizinhos, principalmente nos anos de 1960 e 1970, vai configurar um contínuo urbano com características metropolitanas a que se passou a denominar Aglomeração Urbana da Grande Vitória. A expansão do espaço urbano, que leva à formação da Aglomeração Urbana da Grande Vitória, resultando na concentração econômica e demográfica na região, não foi acompanhada de igual ganho em termos sociais para a imensa maioria da população, bem como em termos ambientais. É o que veremos adiante mais especificamente sobre Cariacica.

2.2 A EXPANSÃO URBANA DE CARIACICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS SÓCIO-ESPACIAIS

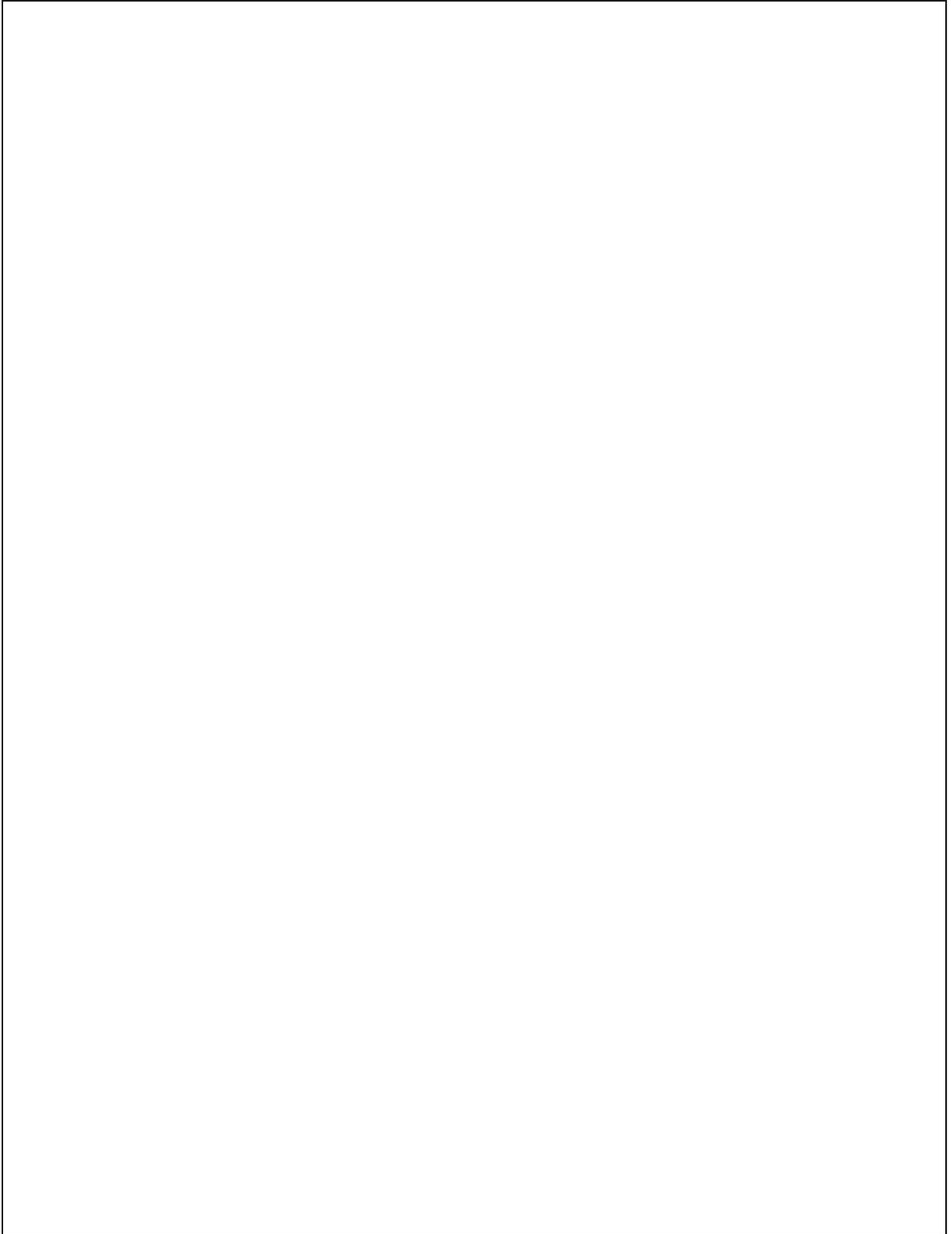
Conforme os dados do IBGE, no ano de 1950 a população total de Cariacica contabilizava 21.741 habitantes, sendo que apenas 8.312 habitavam na área urbana (38% da população total), concentrada numa reduzida área do território correspondente à sede do município e, principalmente, no distrito (Vila) de Itaquari, localizado mais próximo da capital Vitória, e com uma população em 1950 de 6.547 habitantes (IBGE, 1957).

O distrito de Itaquari (composto por bairros como Itaquari, Jardim América, Itacibá e Bela Aurora) já abrigava desde os anos de 1940 algumas instalações da CVRD como oficinas de vagões e estações, a Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI), inaugurada em 1946, além dos primeiros loteamentos urbanos no município, para além da sede.

A sede municipal localizava-se distante da cidade de Vitória (aproximadamente à 15 km do centro de Vitória), constituindo um pequeno e isolado núcleo urbano que servia como um entreposto comercial para a região agrícola de Cariacica e municípios vizinhos. Sua população em 1950 era de apenas 1.765 habitantes (IBGE, 1957).

Até a primeira metade do século XX o município de Cariacica ainda tinha como principais atividades econômicas a agricultura e a pecuária, apresentando-se desde o período colonial como um centro de abastecimento do município de Vitória. O território compreendido pelo atual município foi, primariamente, ocupado pelos índios, sendo posteriormente “invadido” por jesuítas nos séculos XVI e XVII para o estabelecimento de engenhos e fazendas. Ao longo do século XIX chegam à região rural de Cariacica e municípios vizinhos centenas de imigrantes europeus. Data de período próximo a este também o surgimento de algumas comunidades rurais por descendentes de escravos negros (quilombolas) como na localidade de Roda D'Água.

MAPA 2 - Cariacica A3 - GERAL



Ainda hoje a agricultura e a criação de animais são fontes de renda para centenas de famílias do município, com a área rural e áreas de proteção ambiental correspondendo a mais da metade do município, predominando as pequenas propriedades.

Foi ao longo da segunda metade do século XX que ocorreu a expansão da malha urbana de Cariacica, associada ao incremento das atividades industriais e de comércio/serviços, e ao grande crescimento populacional resultado como já dissemos das migrações com destino ao município, principalmente entre os anos na segunda metade do século XX.

Segundo o IBGE, em 1960, o distrito de Itaquari já contabiliza uma população de 23.556 habitantes, de uma população total municipal de 39.608 habitantes. Recordase que em 1950 este mesmo distrito somava 6.547 habitantes.

Embora a ocupação de Cariacica seja anterior aos efeitos da redefinição que a estrutura produtiva do Espírito Santo conheceu nos anos 1960, será sobretudo a partir desta década - e da repercussão das expressivas mudanças que a partir dela se verificaram na urbanização da Grande Vitória - que o crescimento de Cariacica e, particularmente, de Campo Grande, ganharão expressão na formação da aglomeração urbana da Grande Vitória (REIS, 2007, p. 55).

A localidade de Campo Grande, acima citada, constitui-se num importante subcentro econômico da Grande Vitória, e se configura no principal centro comercial e de serviços do município de Cariacica²⁷. Campo Grande é um dos bairros localizados ao longo da BR-262, rodovia federal que atravessa o município, e que após sua pavimentação nos anos 1960, atraiu para suas margens diversos tipos de atividades industriais e comerciais, além do surgimento de vários loteamentos (MAPA 2 e 3).

Entre os anos de 1960 e de 1970, o número de indústrias no município passou de sete para 33, sendo que boa parte delas instala-se nas proximidades da BR-262. Este impulso no setor industrial nos anos de 1960 fez com que Cariacica fosse considerada o mais importante polo industrial da aglomeração de Vitória nos anos 1960, contribuindo, neste sentido, fatores como: a ligação com importantes eixos

²⁷ A subcentralidade de Campo Grande no contexto da Grande Vitória foi analisada por Reis (2007). Ver sobre isso em: Reis, Luis Carlos Tosta dos. Descentralização e desdobramento do núcleo central de negócios na cidade capitalista: estudo comparativo entre Campo Grande e Praia do Canto na Grande Vitória-ES. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2007.

viários e ferroviários; preço acessível da terra e a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Nas décadas seguintes (1970-1990) isto se enfraqueceu, em razão da opção para instalação de indústrias de grande e médio porte na região do Polo de Tubarão²⁸ (localizado entre Vitória e Serra), assim como em outras áreas no município da Serra (atraídas por incentivos fiscais) e do estado do Espírito Santo. Mesmo assim, a ocupação ao longo da BR-262 e áreas próximas continuou ocorrendo de forma intensificada.

Além da BR-262, segundo Abe (1999), destacam-se como principais vetores estruturantes da organização urbana de Cariacica:

(...) as rodovias BR-101 de Contorno Metropolitano [ligando Cariacica e Serra] e a ES-080 Jose Sette [de ligação da sede de Cariacica com Santa Leopoldina], as ferrovias E. F. Leopoldina (E. F. Centro Atlântica) e EF Vitória-Minas, assim como as condicionantes naturais que são a baía de Vitória e seus manguezais, os rios Marinho, Itanguá e Bubu, os córregos Piranema e Campo Grande (ABE, 1999, p. 382).

Foi ao longo dos principais eixos rodoviários e ferroviários que cortam o município, que um número crescente de loteamentos foram criados (MAPA 2). Em 1955, dez loteamentos foram aprovados. No período de 1967 a 1970, foi aprovado um total de 25 loteamentos, principalmente no entorno da BR-262. Frisa-se que a aprovação de loteamentos pela Prefeitura não era sinônimo de garantia de instalação de equipamentos públicos e de infra-estrutura mínima para moradia, algo que seria somente exigido através da Lei Federal de Parcelamento do Solo n. 6766/1979 – o que infelizmente mesmo depois da lei pouco se cumpriu no município.

No entanto, não foi somente para os loteamentos aprovados pela Prefeitura que se destinou à população que adotou o município para sua moradia. Boa parte dos migrantes que se dirigiram para Cariacica tiveram como principal destino a “cidade ilegal”, termo sugerido e analisado por Maricato (2007), ou seja, os chamados loteamentos irregulares e “clandestinos”²⁹, além das áreas de “ocupação” (que a

²⁸ O nome deste polo faz menção ao Porto de Tubarão, inaugurado em 1967. É no Complexo de Tubarão onde estão localizadas a maior parte das atividades da Vale (antiga CVRD) no Espírito Santo e da CST (Companhia Siderúrgica de Tubarão), atual Arcelor-Mital.

²⁹ Loteamentos regulares são aqueles aprovados pela prefeitura, e que dispõem de infra-estrutura básica para seus moradores. Na verdade, isso nem sempre acontece, pois na maioria dos lugares não existe fiscalização que comprove se o loteador oferece aos compradores de lotes todas as exigências cabíveis. Loteamentos irregulares são aqueles que conseguiram o decreto de aprovação da prefeitura municipal, mas ao serem instalados não cumpriram as determinações constantes na Lei

mídia na maior parte das vezes prefere chamar de “invasões”) nas margens de cursos d’água, mangues e morros, que fazem parte da cidade não reconhecida por leis e planos urbanísticos, geralmente situadas nos limites da franja urbana metropolitana e compostas por terras urbanas alheias ocupadas por falta de alternativas.

Mas, como assim “loteamentos clandestinos”, se “todos” sabem de sua existência concreta? Daí a idéia de cidade ilegal, daqueles que não são “vistos” pelos que elaboram ou controlam a aplicação das leis. É na cidade ilegal que se concentra a maior parte dos problemas urbanos, “áreas desprovidas de serviços essenciais à vida social e à vida individual (...) como se as pessoas nem lá estivessem”³⁰ (SANTOS, 1993, p. 43).

Estudo do órgão de planejamento estadual de meados dos anos 1980 afirmava que “o município de Cariacica apresenta[va] carência em praticamente todos os seus bairros” (IJSN, 1987, p. 22) tendo “os maiores índices de carência habitacional da região” da Grande Vitória. Ou seja, apesar de ser um dos municípios mais populosos do estado desde os anos de 1960, e um dos principais destinos da população que migrava em direção à Grande Vitória entre os anos de 1960 e de 1980, Cariacica não recebeu investimentos relativos a essa demanda no setor da habitação.

Dados que totalizam as habitações populares construídas no período entre 1970 e 1980 na região da Grande Vitória pela Companhia Habitacional – COHAB-ES e pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP-ES, apontam que de uma total de 16.155 unidades produzidas, apenas 488 foram construídas em Cariacica (SANTOS, 1998 apud SIQUEIRA, 2001, p. 152). O caso de Cariacica só reforça o fato de que o financiamento habitacional no país nos anos 1960-1990 não resolveu o problema do déficit de moradias da imensa maioria dos trabalhadores

Federal 6766/1979 (que regulamenta o parcelamento do solo urbano). Já os loteamentos clandestinos são aqueles que foram criados sem a prévia autorização da municipalidade, em terras públicas ou privadas, e sem o registro do Cartório de Registro Geral de Imóveis.

³⁰ Lembra-nos Maricato (2007, p. 122) que “mesmo nas representações cartográficas é de hábito sua ausência”, fazendo referência ao ‘esquecimento’ das favelas, bem como de inúmeros loteamentos periféricos, em mapas de muitas cidades brasileiras.

urbanos pobres, sendo utilizado por vezes para favorecimento das classes dominantes e empreendedores imobiliários³¹.

A forma principal de construção de moradia em Cariacica foi e continua sendo a autoconstrução, principal opção de moradia própria para a maior parte da população brasileira, que se mantém com salários baixos e com poucas possibilidades de arcar com financiamentos para moradia (principalmente aqueles que vivem com renda de até 3 salários mínimos). Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2007, Cariacica era o município com maior número de famílias pobres da Região Metropolitana da Grande Vitória levando-se em conta os critérios de estimativa de famílias pobres dos perfis do Bolsa-Família e Cadastro Único, ambos programas do Governo Federal, conforme podemos observar na tabela que segue:

Tabela 1 – Estimativa de famílias pobres segundo perfil do Bolsa-Família e do Cadastro Único (2007).

Municípios e nº de Habitantes	Estimativa de Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (Renda Per Capita até R\$ 120,00)	Estimativa de Famílias Pobres - Perfil Cadastro Único (Renda Per Capita até R\$ 175,00)
Cariacica - 352.018	20.706	30.438
Serra - 347.068	18.499	27.194
Vila Velha - 374.596	13.340	19.610
Vitória - 317.769	10.419	15.316
Guarapari - 95.540	5.707	8.389
Viana - 57.971	3.711	5.455
Fundão - 14.093	979	1.439

Fonte: Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (<http://www.mds.gov.br>)

A cidade de Cariacica cresceu, assim, de forma espalhada, e ao mesmo tempo deixando inúmeros “vazios urbanos”, com a malha urbana avançando cada vez mais

³¹ Conforme Milton Santos, “o poder público atua (também) de forma direta na geração de problemas urbanos, ainda que prometendo resolvê-los” (SANTOS, 2005, p. 123), citando como exemplo o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH). Segundo Santos (2005, p. 124), dentre outros autores, o BNH contribuiu para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária, não resolvendo o problema do déficit habitacional para a imensa maioria dos trabalhadores urbanos pobres.

sobre a área rural. Além do grande número de loteamentos que se multiplicaram ao longo dos anos de 1960 a 2000, dezenas de ocupações surgem sobre morros e em áreas alagadas nas margens de rios e manguezais de diferentes pontos do perímetro urbano e para além de seus limites.

Os loteamentos e ocupações, “legais” ou não, resultaram na criação, em Cariacica, de mais de uma centena de bairros. Na realidade, nem a Prefeitura sabia ao certo o número de bairros que havia no município. Conforme conversa informal com geógrafo que trabalhou no Setor de Geoprocessamento e Geografia da Prefeitura de Cariacica, em 2008, este apontava sobre o problema da incerteza com relação ao número de bairros existentes no município, com a existência de bases de dados diversos dentro das secretarias municipais, e órgãos como a CESAN (Companhia Espírito Santense de Saneamento), Correios e etc. Segundo a base de informações da Secretaria de Planejamento, de 2008, Cariacica teria aproximadamente 290 bairros. Em termos de loteamentos, de um total de 398 loteamentos existentes, somente 132 seriam regularizados (Relatórios do PDM de Cariacica, 2006).

Apesar da diversidade em termos da gênese de sua ocupação e elementos peculiares ao seu sítio natural, dezenas de bairros de Cariacica apresentavam em comum a ocorrência, em maior ou menor grau, de problemas com relação à oferta (e por vezes ausência) de equipamentos públicos e pela precariedade da infraestrutura urbana de saneamento básico, oferta de transporte coletivo, áreas de lazer, etc. Soma-se a este quadro de problemas sócio-espaciais, a falta de empregos formais no município³² e o aumento da criminalidade contra a pessoa, principalmente o número de homicídios e tentativas de homicídio, algo que também acontece nos outros municípios da Grande Vitória nas últimas décadas do século XX e primeiros anos do século XXI, atingindo principalmente os jovens.³³

³² Grande parte da população de Cariacica desloca-se para os municípios vizinhos de Vitória (principalmente), Vila Velha e Serra para trabalhar.

³³ Segundo pesquisa de Zanotelli et al (2007) “(...) em 1979 o Espírito Santo teve 256 homicídios para uma população de 1,84 milhão de habitantes e em 2006, foram cometidos 1.857 homicídios para uma população de 3,6 milhões de habitantes - 67% desses homicídios ocorreram na Grande Vitória. Os homicídios aumentaram 7 vezes e a população 1,85 vezes. Entre 1998 e 2005 foram 164.503 crimes contra a pessoa e os crimes “contra” o patrimônio totalizaram nesses 7 anos a 243.987 ocorrências. A maior parte desses crimes se localizou na região metropolitana da Grande Vitória e nas grandes cidades do estado (cf. Relatório inédito de pesquisa Zanotelli et al, Mapa da criminalidade no Espírito Santo 1979-2006, financiado pela FAPES, 2007). Para além das

Consultando-se algumas reportagens de jornais dos anos de 1980 e de 1990 sobre Cariacica³⁴, podemos observar várias passagens que evidenciavam sobre os problemas dos moradores do município, porém apresentados de maneira alarmante e preconceituosa:

“_ Houve muito desmando com relação a loteamentos no município, com o patrocínio de político. (...) **A inexistência de um Plano Diretor Urbano em Cariacica e a facilidade garantida por administrações anteriores garantiu o agravamento do quadro**” (Depoimento de membro da Comissão de Regularização de loteamentos ilegais da Prefeitura de Cariacica. Jornal A Gazeta – Classificados. 02 de junho de 1991, p. 11. grifo nosso)

“Bandos crescem e tornam Cariacica mais violenta.” (Jornal A Gazeta. 15 de março de 1992, p. 22. grifo nosso)

“Cariacica tem problemas sérios de infra-estrutura pelo **crescimento desordenado, ausência de planejamento urbano e de Plano Diretor Urbano, e inchaço de suas periferias**” (Jornal A Gazeta – Caderno Projeto Educar. 12 de setembro de 1994, p. 10)

“Além dos problemas de ocupação do solo com loteamentos clandestinos e **invasões**, quase todos os bairros do município têm ruas abertas em regiões íngremes, que sofrem com a erosão”. (Jornal A Gazeta – Caderno Projeto Educar. 12 de setembro de 1994, p. 10)

“Em muitos loteamentos não foram planejadas faixas de proteção ao longo dos cursos d’água, muito menos ruas ao lado de suas margens” (Jornal A Gazeta – Caderno Projeto Educar. 12 de setembro de 1994, p. 10)

“Por abrigar os migrantes que chegavam à Grande Vitória à procura de emprego e viviam à margem do processo de produção, Cariacica ficou conhecida, a partir dos anos 70, como o ‘espaço dos rejeitados’. (...) **‘Paraíso dos corretores desonestos e inescrupulosos’, que vendiam lotes clandestinos e irregulares mais de uma vez, e lugar “feio e violento”, foram outras designações de Cariacica.**” (Jornal A Gazeta – Classificados. 07 de dezembro de 1995, p. 4)

Destacamos nos trechos acima a referência em dois deles à falta de um Plano Diretor Urbano (PDU) em Cariacica. Não cremos que apenas a existência de um PDU pudesse resolver as coisas, visto que em sua maioria os “velhos planos diretores” abrangiam apenas a cidade “legal”, porém não se nega que a existência de mínimos parâmetros urbanísticos poderiam minimamente atenuar, pelo menos, teoricamente, alguns dos problemas existentes em Cariacica, contudo, tais parâmetros também ficariam a mercê de possíveis desmandos por parte de políticos

estatísticas, o referido autor faz uma análise qualitativa do crescimento da criminalidade violenta na Grande Vitória e suas principais causas.

³⁴ Pesquisa junto acervo da biblioteca do Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN.

e administrações municipais, sob forte influência de agentes do setor imobiliário local, que há anos vinham aprovando sem maiores exigências a criação de loteamentos por interesses clientelistas.

Sobre isto, enfatiza-se que desde o ano de 2004, quando assume a Prefeitura, Hélder Salomão, do Partido dos Trabalhadores (PT), nenhum loteamento foi aprovado pela Prefeitura de Cariacica, o que segundo a atual administração deveu-se ao fato da cobrança pela prefeitura do cumprimento das exigências da lei federal 6766/79 e estadual para o parcelamento do solo urbano.

Quanto à lentidão na tentativa de resolução dos problemas, a principal justificativa alegada pelas administrações municipais que se seguiram ao longo dos anos de 1970 até os dias atuais, dizem respeito à baixa arrecadação municipal.

Em termos de receita total municipal, em 2008, Cariacica apresentava a 5ª maior receita municipal do estado do Espírito Santo, com um valor de R\$ 269.578.708,00. Porém, quando se leva em conta a receita total dos municípios e a sua população absoluta numa comparação estadual, Cariacica ocupa somente o último lugar, ou seja, a 78ª posição (última posição), com a pior relação de receita por habitante, em 2009, equivalente a 744,1 reais por habitante.

Quanto ao PIB (Produto Interno Bruto), Cariacica representava, em 2007, o quarto principal PIB do Espírito Santo, com um valor de R\$ 3.046.808,00, segundo dados do IBGE (2007), ficando bem atrás de Vitória e Serra, respectivamente 1º e 2º lugares em termos estaduais (TABELA 2).

No entanto, referente ao PIB per capita, mais uma vez relativiza-se bastante a participação do município (assim como ocorrido com a Receita municipal), com Cariacica ocupando somente a 44ª posição no ranking estadual, com um valor de R\$ 8.546,00 de PIB / habitante (IBGE, 2007), só ficando à frente de Guarapari quando analisados somente os municípios da Grande Vitória (TABELA 3).

Tabela 2 – PIB a preços correntes dos municípios da Grande Vitória (2007).

Posição ranking estadual	Município	PIB a preços correntes 2007
1	Vitória	19.028.385
2	Serra	10.405.016
3	Vila Velha	4.716.187
4	Cariacica	3.046.808
11	Guarapari	760.567
12	Viana	695.180
21	Fundão	300.565

Fonte: IBGE

Obs: o estado do Espírito Santo apresenta um total de 78 municípios.

Tabela 3 – PIB *per capita* dos municípios da Grande Vitória.

Posição ranking estadual	Município	PIB per capita 2007
2	Vitória	60.592
5	Serra	27.000
7	Fundão	19.762
21	Viana	12.082
22	Vila Velha	11.848
44	Cariacica	8.546
52	Guarapari	7.755

Fonte: IBGE

Tabela 4 – Discriminação de valores brutos por setor econômico em Cariacica.

Valor adicionado bruto da agropecuária	10.806
Valor adicionado bruto da indústria	822.194
Valor adicionado bruto dos serviços	1.751.348
Impostos sobre produtos líquidos de subsídios	462.460
total	3.046.808

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

Apesar de nos anos de 1990, algumas das principais empresas localizadas no município tenham encerrado suas atividades (COFAVI³⁵; Braspérola) ou se deslocado para outros municípios, como no caso da Vale que transferiu a maior parte de suas atividades, nos últimos anos, o município de Cariacica tem atraído investimentos voltados para as atividades retroportuárias de armazenagem / apoio à logística de comércio exterior ligada aos portos de Vitória e Tubarão. As principais

³⁵ Mas que no fim de 2003 foi arrematada em leilão pela Belgo Mineira, voltando as suas atividades nos últimos anos. Hoje a empresa faz parte do grupo Arcelor Brasil.

áreas operacionais ocupadas por armazéns / terminais retroportuários em Cariacica, estão situados em áreas da Vale (empresa que detém uma grande quantidade de terras no município). Outra área de expansão crescente para atividades de “porto seco” localiza-se às margens da rodovia BR-101 Contorno (ligando Cariacica – Serra). (Relatórios do PDM, Cariacica / FCAA, 2006) (MAPA 2).

Pode-se destacar também o incremento das atividades econômicas (comércio e serviços, e do setor imobiliário) no subcentro de Campo Grande e adjacências, já comentado anteriormente.

Antes de partirmos para o próximo capítulo, onde analisaremos o processo de elaboração do PDM em Cariacica, é importante apontar que os membros da banca sugeriram a inclusão da discussão sobre o histórico de atuação/militância dos movimentos sociais em Cariacica, com o intuito de possibilitar um melhor entendimento sobre sua atuação frente aos problemas do município anteriores a elaboração do PDM. Importante ressaltar a importância da Igreja Católica na mobilização através das pastorais e das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), além da atuação da Fundação de Atendimento Sócio – Educativo (FASE), dos movimentos surgidos a partir da luta de bairro, dos movimentos de mulheres (AMUCABULI), até a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) local. Esclarecemos no sentido de corrigir esta falta no trabalho que estamos elaborando um artigo sobre o tema para posterior publicação.

3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDM EM CARIACICA

Neste capítulo, descrevemos e analisamos o processo de elaboração do PDM de Cariacica, baseando-nos em informações dispostas em relatórios obtidos junto à Prefeitura³⁶, como também através de entrevistas realizadas com atores de diferentes segmentos que estiveram envolvidos no processo de confecção do PDM de Cariacica.

Interessa-nos, em especial, analisar como foi a participação da população neste processo, não só do ponto de vista quantitativo, mas também sob um viés qualitativo.

O capítulo está dividido em três partes. Na primeira parte analisamos os problemas que precederam a elaboração do PDM de Cariacica e a contratação de uma equipe técnica externa para a confecção de boa parte dos serviços. Em seguida, analisamos todas as etapas de confecção do PDM, desde a confecção do Termo de Referência, documento que consistiu na primeira etapa do processo de elaboração do PDM de Cariacica, até o encaminhamento do projeto à Câmara Municipal e a aprovação do PDM meses depois. Em nossa análise, buscamos identificar elementos que pudessem constatar o envolvimento da população de Cariacica em cada uma das etapas de elaboração do PDM. Na última parte fazemos uma avaliação sintética do processo a partir dos indicadores de consistência da participação popular propostos por Souza (2006).

3.1 OS OBSTÁCULOS INICIAIS PARA A CONFECÇÃO DO PDM E A SUA “TERCEIRIZAÇÃO”³⁷

O processo de elaboração do PDM de Cariacica teve início apenas no mês de maio de 2006, ou seja, poucos meses antes do prazo limite de cinco anos (10 de outubro de 2006) estipulado a partir da entrada em vigor do Estatuto da Cidade (10 de

³⁶ Importante ressaltar que a disponibilidade do acesso público às informações contidas no PDM é uma das obrigações constantes no Estatuto da Cidade. No caso de Cariacica, não houve nenhum tipo de objeção à obtenção destas informações junto à Prefeitura.

³⁷ O termo “terceirização” remete aqui à contratação por parte de prefeituras de empresa para a realização total ou parcial de etapas da elaboração de seus planos diretores.

outubro de 2001) para que os municípios com população superior a 20.000 habitantes, ou integrantes de área metropolitanas, confeccionassem seus PDM ou adequassem seus antigos planos diretores ao Estatuto da Cidade.

Assim como em Cariacica, muitos municípios brasileiros só realizaram a confecção de seus planos diretores nos anos finais do prazo. Na realidade, desde a aprovação da Lei do Estatuto da Cidade certa dúvida pairava quanto à responsabilidade da elaboração do PDM: seria da gestão municipal eleita para o pleito 2001-2004 ou seria daquela que assumiria o município para o período 2005-2008?³⁸ Outra dúvida era se os prefeitos que não cumprissem o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade seriam realmente punidos, numa clara alusão à máxima: “No Brasil existem leis que pegam e leis que não pegam”.

No caso de Cariacica, não houve praticamente nenhum tipo de movimentação efetiva com relação ao PDM entre os anos de 2001 e 2003, o que fica evidenciado em trecho da fala de um dos atores entrevistados em nosso trabalho (um ex-vereador de oposição no período 2001-2004, quando o prefeito era Aloísio Santos), que critica a falta de celeridade da gestão 2001-2004 para dar início às discussões do PDM e explica possíveis razões para isso:

“(...) um dos elementos que estavam nas pautas de reivindicação, da cobrança, e da crítica política, era realmente a não discussão do PDM, a não elaboração, e não "startar" o processo de discussão pelo menos com a leitura comunitária, enfim... Então foi assim, nós fazíamos pressão, o movimento popular fazia pressão, (...) O primeiro governo [2001-2004] na verdade patinou, patinou,... acho que não tinha o interesse político em fazer o debate até pelas suas relações com o setor do empresariado, o setor imobiliário que bancava campanha [eleitoral], e mesmo por falta de visão administrativa e preocupação com a cidade.” (Entrevista concedida por um ex-vereador de Cariacica na gestão 2001-2004).

Somente em 2004, no último ano do mandato do prefeito Aloísio Santos, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), uma proposta de lei de PDM foi encaminhada à Câmara dos Vereadores de Cariacica na forma do anteprojeto de lei

³⁸ A respeito disso, sob um viés jurídico, o promotor de justiça José C. de Freitas (2002), citado por Oliveira (2007) sugere analisando a referida lei que deveriam “ser punidos tanto o prefeito do mandato de janeiro/2001 – dezembro/2004, porque mais tempo dispôs para elaborar o plano, quanto o seu sucessor, com mandato iniciado em janeiro/2005 que também teria tempo hábil para tanto – curto, mas possível – exceto se houver empecilho invencível” (OLIVEIRA, 2007, p. 3).

14/2004, sendo posteriormente engavetada. Esta proposta de PDM foi elaborada por uma empresa contratada³⁹ e apresentava vários problemas, segundo exposto por uma técnica da Prefeitura que analisou o documento. Em entrevista ela afirma que tal proposta foi elaborada a partir do PDM de Vila Velha, o que era claro em várias passagens do referido documento:

"Na verdade tinha um documento aqui, que eu nem considero plano diretor, nada, porque foi uma cópia (...). Em vários artigos cita o município de Vila Velha. Em vários artigos cita elementos naturais do município de Vila Velha. A gente desconsiderou aquilo até porque não tinha nenhum processo participativo, não tinha nada aquilo." (Entrevista com técnica municipal – arquiteta).

A inclusão nesta proposta de PDM de 2004 de aspectos relacionados a outro município foi mencionada também em outra entrevista:

"No mandato do Aloísio ele chegou a contratar uma empresa, que chegou a apresentar um projeto na Câmara [de Vereadores], e ele foi uma cópia de algum outro PDM, inclusive constava, uma coisa folclórica, o nome de outro município dentro do projeto que foi para a Câmara. Então assim você vê o tamanho da responsabilidade desse governo. Percebendo isso, a Câmara não votou, o governo recuou, recolheu, enfim. Para ilustrar o tamanho da irresponsabilidade da gestão na época do falecido Aloísio Santos, que chegou a encaminhar esse projeto, contratou uma empresa por R\$140.000,00 reais, (...) É muito oportunismo! Quer dizer, os prefeitos com pressa e as empresas vendendo PDM, a exemplo do que fazem com Orçamento, PPA,..." (Entrevista concedida por um ex-vereador de Cariacica na gestão 2001-2004).

Dessa maneira, coube à gestão municipal 2005-2008 a tarefa de elaborar o primeiro plano diretor do município. Na eleição municipal realizada em 2004, vencida pela primeira vez pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito como prefeito Hélder Salomão (que na eleição de 2008 seria reeleito).

Como ressaltado anteriormente, foi somente em maio de 2006 que se iniciou o processo de confecção do PDM de Cariacica, o que reduziu fortemente o tempo para a realização do plano já que o prazo final estipulado pelo Estatuto da Cidade era outubro de 2006. No que diz respeito ao presente trabalho, uma de nossas primeiras indagações tinha por fim identificar as razões que impossibilitaram a

³⁹ Não obtivemos o nome desta empresa.

realização do processo de elaboração do PDM de Cariacica ainda no ano de 2005 pela gestão municipal que assumia. Por que o atraso na confecção do PDM? Quais as razões para isso?

Antes de cairmos em explicações simplistas, atribuindo simplesmente à “falta de vontade política” para a não confecção do PDM de Cariacica, tanto na gestão municipal 2001-2004 quanto na gestão que assumiu o governo municipal em 2005, buscamos identificar os principais problemas que levaram ao atraso na elaboração do PDM de Cariacica.

Um primeiro obstáculo para a confecção do PDM, evidenciado nas entrevistas com técnicos municipais e ressaltado também pela consultoria que foi contratada pela prefeitura para a confecção do PDM de Cariacica, a Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA), diz respeito à inexistência até aquele momento no município de mínimos parâmetros urbanísticos e de uso e ocupação do solo. Segundo uma técnica municipal que trabalhou diretamente na confecção do PDM, e que ainda atua na prefeitura:

“A primeira dificuldade, era essa, a gente não tinha diretrizes urbanísticas nenhuma, legislação nenhuma, nada. Aqui tinha o código de obras [de 1971] e o código de posturas [de 1988], que não faziam menções a nada relativo ao planejamento urbano, à ocupação do solo,...” (Entrevista com técnico municipal - arquiteta).

O depoimento de um dos coordenadores técnicos da consultoria que trabalhou no PDM de Cariacica segue a mesma linha:

“No caso de Cariacica, (...), uma [primeira dificuldade] foi a inexistência de qualquer tipo de ferramenta de ordenamento territorial. Um município daquele tamanho era o primeiro plano diretor. Então, isso em si já é uma dificuldade porque um município com 300.000 habitantes, você ainda não ter um plano diretor é uma aberração.” (Entrevista concedida por um dos coordenadores técnicos da consultoria que realizou o PDM de Cariacica).

Além disso, somaram-se problemas como a falta de informações sistematizadas sobre o município que pudessem servir como subsídio para diagnósticos iniciais, bem como carência de materiais e de infra-estrutura mínima para a confecção do futuro plano. Nos trechos de entrevistas que seguem abaixo são evidenciados os

problemas de infra-estrutura de trabalho na secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, atribuída nas falas, dentre outros fatores, à ausência de continuidade entre as administrações:

“Você não tinha estudos para dar suporte, então no caso de Cariacica tinha só um documento da Agenda XXI - Cariacica Vale Mais, e mesmo assim só o documento final, os documentos de subsídio para elaboração da agenda não chegaram as nossas mãos [referindo-se a consultoria]. (...) Porque normalmente quando se tem essas agendas XXI você tem os estudos relacionados a uso e ocupação, habitação, então se a gente tivesse esses estudos já era um adianto. Não tinha isso.⁴⁰ E mudança, um governo novo lá também, quase que reconstruindo tudo do zero assim né.” (Entrevista concedida por um dos coordenadores técnicos da consultoria que realizou o PDM de Cariacica).

Segundo técnicos municipais:

“(...) a dificuldade maior assim, é quase hilário, a gente não tinha nada aqui. Não tinha mapa, não tinha nada assim, não tinha um mapa do município, sabe mapa em meio digital não tinha isso. Só para você ter idéia do tamanho do problema. E aí, não tinha Secretaria [ou Divisão de Planejamento Urbano na gestão anterior]”. (Entrevista com técnica municipal - arquiteta).

“A gente tinha uma salinha minúscula e não tinha nem cadeira para todo mundo (...). Até hoje [2010] falta computador [no setor]” (conversa informal com ex-técnico municipal entre 2007-2010 - geógrafo. Não atuou na confecção do PDM em 2006, entrando posteriormente na prefeitura).

Para além dos obstáculos já citados, a gestão municipal que assumiu em 2005 enfatizou também como causa do atraso na elaboração do PDM a falta de recursos financeiros municipais, como podemos ver em depoimento do então Secretário de Planejamento disposto em um dos relatórios do PDM de Cariacica:

O secretário fez questão de lembrar que a lei denominada Estatuto das Cidades foi promulgada em 2001 e que o governo anterior não realizou nenhuma ação com vistas à elaboração do PDM. Lembrou também que a partir do primeiro mês da atual gestão o prefeito municipal iniciou um trabalho de captação de recursos para o financiamento dos trabalhos, os

⁴⁰ A Agenda XXI de Cariacica, conhecida como *Cariacica Vale Mais*, foi realizada na gestão municipal 2001-2004, de Aloísio Santos, e foi financiada pela CVRD, atual Vale. A realização do PDM sob a responsabilidade de outra gestão fez de certa maneira com que este documento fosse utilizado apenas parcialmente pelo governo que assumiu em 2005 e que ficou responsável pela confecção do PDM em 2006.

quais foram viabilizados somente no início do corrente ano [2006]. (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p).

A falta de recursos foi ressaltada também em entrevista com uma técnica municipal (arquiteta). No trecho é possível verificar mais uma vez menção a falta de uma experiência anterior de planejamento urbano e de informações/dados sobre o município:

“Não tinha recursos nenhum para nada de projeto, planos e coisa assim, a gente pegou o Orçamento do governo anterior [2001-2004]. Aí a gente saiu atrás de dinheiro, porque não tinha dados do município, não tinham estudos nenhum aqui arquivados ou feitos, então como é que você faz um plano diretor se você não tem dados da ocupação, não tem história, de nada mesmo, então a gente sabia que não podia fazer sem isso, então a gente ficou quase um ano trabalhando primeiro para viabilizar recursos para fazer o plano (PDM), e recursos não tão pequenos porque teria de fazer estudos né, pelo menos alguns estudos mínimos para poder ter uma base palpável para fazer um projeto dessa natureza, então a gente demorou um pouco para isso, **a gente conseguiu recursos do Governo Federal, conseguimos R\$ 195.000,00, e depois R\$ 150.000,00 da Vale, dentro do Programa Cariacica Vale Mais** [Plano Estratégico do Município em parceria com a CVRD, atual Vale].” (entrevista técnico municipal – arquiteta, grifo nosso).

Como visto nos depoimentos do então Secretário e da técnica municipal, a alegação da prefeitura é que somente em 2006 foram obtidos recursos para a elaboração do PDM.

Quanto aos recursos mencionados no trecho da entrevista acima cabe destacar o valor pago pela Vale, uma empresa privada detentora de terras no município de Cariacica, para custear parte das despesas da elaboração de um plano de organização espacial que, dentre outras coisas, visa a contribuir para regulamentar a função social da propriedade e servir como instrumento no combate à especulação imobiliária. Não foi nosso objetivo fazer uma pesquisa específica para avaliar e afirmar sobre como tem sido o uso das terras da Vale em Cariacica. Mas, e se o financiamento do PDM, num caso hipotético, partisse de um *pool* de empresas, por exemplo, do setor imobiliário ou do ramo de construções e grandes obras de infraestrutura? Até que ponto a recepção de recursos junto a esta(s) empresa(s) privada(s) não poderia limitar a tomada de decisões surgidas nas discussões

envolvendo os moradores de Cariacica? Apesar dos graves problemas financeiros que abrangem boa parte dos municípios brasileiros será que valeria a pena abrir mão de um PDM que efetivamente pudesse constituir algo próximo a um instrumento de reforma urbana em troca de “compensações financeiras” advindas da iniciativa privada e que pudessem ser futuramente “cobradas”?

Numa das primeiras oficinas para discutir sobre o PDM, realizada em 2006, a qual nós tivemos acesso ao relatório, a Vale foi criticada por duas lideranças municipais. As falas questionavam o fato da Vale e da empresa consultora responsável⁴¹ pela confecção do plano estratégico *Cariacica Vale Mais* não disponibilizarem algumas informações sobre o município de Cariacica contidas na pesquisa que precedeu a elaboração do referido plano estratégico para serem utilizadas na confecção do PDM⁴²:

Pessoa A – Movimento Nacional de Luta pela Moradia – Cariacica

“Diz que **os responsáveis pela Agenda 21, assim como a CVRD, negaram algumas informações no intuito de beneficiar a própria CVRD.**”

Pessoa B – Federação das Associações de Moradores de Cariacica

“O Sr. (...) disse que, **pelo fato da CVRD estar sempre manipulando informações a seu favor**, não considera o “Cariacica Vale Mais” muito confiável.”

(1ª Oficina de Capacitação da Secretaria Executiva. Relatórios do PDM de Cariacica. 2006, grifo nosso)

Assim, nos chama a atenção o fato da empresa Vale que, segundo os participantes da população e da consultoria não forneceu informações sobre Cariacica, ter doado cento e cinquenta mil reais para fazer o PDM em 2006. Não confundiríamos com prepotência ou simples estupidez a recusa dos recursos oferecidos por capital privado na confecção do PDM se a negativa fosse a de não correr riscos em negociações futuras abrindo mão de liberdade de reflexão e ação política e/ou técnica em troca de possíveis favores clientelistas. Mas e se o município não obtivesse todos os recursos necessários para fazer o PDM? Uma possível solução

⁴¹ Não obtivemos o nome da empresa que confeccionou o Plano Estratégico. Segundo os entrevistados no trabalho a empresa era do Rio de Janeiro.

⁴² Isto foi reforçado, com vimos, por um dos coordenadores da consultoria que realizou o PDM, em 2006.

seria buscar junto ao Ministério da Cidade e ao Ministério Público possibilidades e medidas para diminuir custos e até o pedido de postergação do prazo em razão dos problemas verificados em Cariacica.

A coordenação do PDM de Cariacica coube ao então Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da prefeitura e à equipe técnica da Divisão de Planejamento Urbano. A elaboração do documento denominado *Termo de Referência* pela equipe de Coordenação foi o ponto de partida da elaboração do PDM, tendo por finalidade, segundo o próprio documento, “(...) definir as diretrizes para a contratação de uma consultoria para a elaboração do Plano Diretor Municipal Participativo em Cariacica” (Prefeitura de Cariacica – FCAA. Termo de Referência do PDM, 2006, s/p).

A contratação dos serviços técnicos de uma consultoria para a elaboração do PDM ocorreu sob a seguinte alegação:

A Prefeitura Municipal de Cariacica em virtude da falta de investimento em qualificação técnica e do desmantelamento da máquina pública, promovidos pelas administrações anteriores, encontra-se com um número reduzido de técnicos aptos para o desenvolvimento de trabalhos especializados (Prefeitura de Cariacica – FCAA. Termo de Referência do PDM, 2006, s/p).

Assim, como boa parte dos municípios brasileiros, Cariacica apresentava (e ainda hoje apresenta) um reduzido quadro técnico, formado em sua totalidade por técnicos contratados. No momento da confecção do PDM em 2006, o quadro técnico da Divisão de Planejamento Urbano da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEMPHAD) de Cariacica era composto por três arquitetas, um geógrafo e alguns estagiários.

A realização dos serviços de consultoria ficou a cargo da Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA).⁴³ Em seus quadros, a FCAA possui um grupo responsável pela confecção de PDMs, chamado Núcleo Cidades, formado por uma equipe de profissionais e estagiários de diferentes áreas, além de consultores, dentre os quais,

⁴³ A FCAA é apresentada em seu sítio eletrônico como uma “entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, instituída em 27 de outubro de 1977, que tem como finalidade básica prestar consultorias, serviços técnicos e científicos nas diversas áreas de atuação da Universidade Federal do Espírito Santo” (FCAA, acesso em 10 de julho de 2009).

professores da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e de outras instituições.

O PDM de Cariacica foi o primeiro a ser realizado pelo Núcleo Cidades, da FCAA. Posteriormente, foram realizados os PDMs de outros nove municípios capixabas: Marataízes, Piúma, Alegre, Ibitirama, Mimoso do Sul, Jerônimo Monteiro, Presidente Kennedy, Domingos Martins e Serra⁴⁴.

Problemas e obstáculos semelhantes aos relatados em Cariacica levaram grande parte dos municípios brasileiros a “terceirizar” total ou parcialmente a confecção de seus PDMs. No Espírito Santo, a “terceirização” de PDMs atingiu praticamente a totalidade dos 32 municípios capixabas obrigados pelo Estatuto da Cidade a confeccionar ou a revisar os seus planos diretores. Em apenas alguns municípios as empresas contratadas serviram como aporte consultivo aos técnicos locais. Na maioria, a empresa terceirizada ficava responsável por toda a confecção do plano. Em Cariacica, segundo técnica municipal entrevistada coube a FCAA conduzir

“(…) o processo praticamente como um todo, e a gente (técnicos municipais Planejamento Territorial) aqui dentro fazia esses links da comunidade, da prefeitura mesmo, e assim, trabalhava intensamente. (técnica municipal entrevistada - arquiteta)

A obrigatoriedade colocada pelo Estatuto da Cidade de confecção dos PDMs a um número superior a 1 500 municípios brasileiros pós-Estatuto da Cidade trouxe à tona a preocupação com relação à terceirização em grande escala de planos diretores. Como enfatizado por Souza (2008), o principal temor seria a produção de PDMs baseados em diagnósticos superficiais (que pudessem, por exemplo, ignorar aspectos peculiares do local e sua relação com o entorno) e sem o envolvimento da população em sua elaboração, como se preparados em ‘linhas de montagem’ e sob um mesmo ‘receituário’ metodológico aplicado às mais diferentes realidades, como

⁴⁴ Os PDMs de Domingos Martins e Serra ainda encontravam-se em discussão em 2010, num processo que já se “arrasta” por alguns anos devido ao forte embate entre agentes que têm priorizado garantir nos planos intervenções futuras baseadas no interesse de alguns grupos econômicos, principalmente imobiliários, versus aqueles que se opõem mediante os impactos negativos que estes podem provocar sobre populações que vivem em áreas rurais e de preservação ambiental nestes municípios. Este embate entre econômico versus ambiental também foi objeto de muita discussão em Cariacica.

ocorreu com imensa quantidade de planos diretores produzidos entre os anos 1960 e 1990.

Como exemplo que justifica esta preocupação em relação aos PDMs produzidos pós-Estatuto, citamos o tragicômico episódio onde o Ministério das Cidades afirma ter detectado no plano diretor de um município localizado no sertão nordestino, um capítulo dedicado à urbanização da orla marítima⁴⁵. Ou para não ir tão longe, o exemplo da proposta de plano diretor de Cariacica do ano de 2004, citado no início deste sub-capítulo, onde em várias passagens do referido documento foram encontrados aspectos relacionados ao município de Vila Velha.

Antes de prosseguir, julgamos ser importante ressaltar que o trabalho da FCAA (consultoria contratada) junto ao PDM de Cariacica, **não se inscreve** nesses tipos de planos diretores criticados acima produzidos ao estilo “copiar-colar”, que não têm nenhum tipo de diagnóstico municipal-regional, assim como não cumprindo exigências mínimas do Estatuto da Cidade. Os elementos para esta afirmação se encontram ao longo do trabalho.

O plano de trabalho para a confecção do PDM de Cariacica foi dividido em 6 etapas (Figura 2).

A primeira delas correspondeu à elaboração do documento *Termo de Referência* e a instituição de um Comitê Gestor, uma instância que envolveria a prefeitura e diferentes setores da sociedade.

A segunda etapa correspondeu à leitura técnica, realizada pela FCAA com o apoio de técnicos municipais. Essa leitura técnica abrangeu a realização de um estudo do município de Cariacica, a partir do levantamento de trabalhos já desenvolvidos sobre o município pela prefeitura e/ou outros órgãos e instituições, além da elaboração de estudos técnicos e confecção de mapas tendo como temas prioritários: Aspectos Econômicos e regionais, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Mobilidade Urbana, Patrimônio Ambiental e Arquitetônico. Inclui nesta etapa também a

⁴⁵ Entrevista de Otilé Pinheiro, diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial do Ministério das Cidades, em 13/12/2006, ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=%2096549>. Acesso em 15 de julho de 2008.

realização de levantamentos de campo, com registro de imagens (Prefeitura de Cariacica; FCAA; Metodologia Detalhada PDM de Cariacica, 2006, s/p).

Sobre a leitura técnica, destaca-se a qualidade dos estudos das áreas de interesse ambiental e seu mapeamento, resultando numa contribuição importante de caracterização do meio físico de Cariacica e gerando um acumulado de informações e cartografia para um possível uso futuro da prefeitura. Destacamos também o relatório sobre o patrimônio histórico e arquitetônico municipal composto por um volumoso inventário com fotos e descrições de imóveis históricos, principalmente pelo fato de que a seleção destes não ocorreu apenas pela escolha de especialistas ou da prefeitura, mas também com o recebimento de sugestões de moradores em alguns dos encontros realizados.

Paralelamente à leitura técnica, iniciaram-se os trabalhos de organização da terceira etapa, correspondente à Leitura Comunitária do município. A leitura comunitária foi feita através da realização de seminários em cada uma das 13 “regiões” que compõem o município de Cariacica, segundo definição contida no Orçamento Participativo do município de 2005.

A quarta etapa foi denominada no Termo de Referência do PDM como de *Definições dos Eixos Estratégicos, Formulação e Pactuação de Propostas*, iniciando-se com a confrontação das leituras técnica e comunitária (analisando suas convergências e divergências), e posterior definição dos eixos estratégicos, diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade a serem implementados, incluindo o macrozoneamento do município.

As etapas cinco e seis envolveram os trâmites finais da elaboração do projeto de lei e sua discussão em audiência pública.

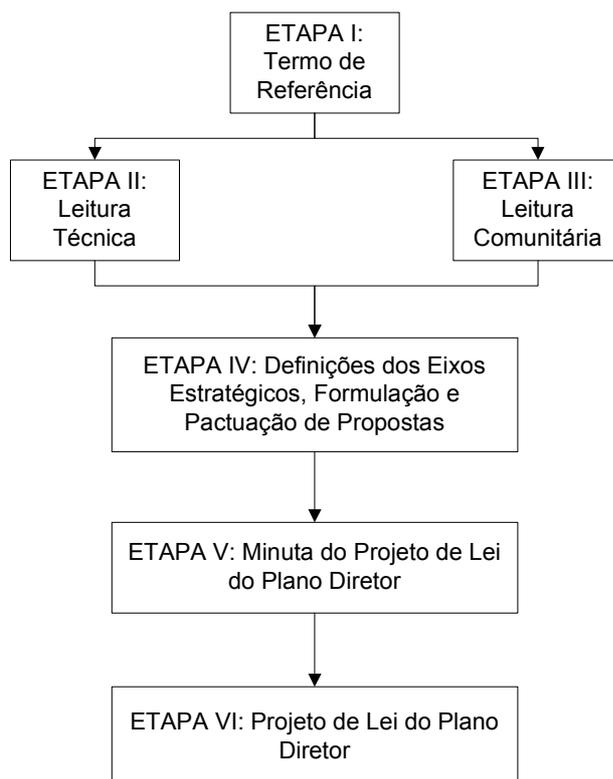


Figura 2 – Etapas da confecção do PDM de Cariacica

3.1.1 O curto prazo de tempo para a confecção do plano

Conforme o cronograma de trabalho, inicialmente apresentado (ANEXO 1), todo o processo de elaboração do PDM, incluindo a apresentação da proposta de lei para a Câmara Municipal, deveria ser executado num prazo de aproximadamente 3 meses, ou seja, do fim de maio/início de junho ao fim de agosto de 2006, visando cumprir assim o prazo limite de 10 de outubro de 2006, previsto pelo Estatuto da Cidade, para a conclusão dos trabalhos e sua aprovação na Câmara Municipal.

A seguir, apresentamos um pequeno resumo das datas previstas de realização das principais atividades da confecção do PDM.

Data	Atividade Desenvolvida
23/5/2006	Posse do Comitê Gestor
07/06/2006	Reunião para a definição da metodologia a ser adotada para a elaboração do PDM
12/06/2006	Reunião com Prefeito, Secretários, equipes técnicas da SEMPLAD e da FCAA
12/06/2006	Lançamento público das atividades iniciais de elaboração do PDM
20 a 22/06/2006	Primeira rodada de reuniões e/ou oficinas de capacitação: Secretaria Executiva; Comitê Gestor; Segmentos específicos
07/07 e 14/07/2006	Seminários Temáticos
08/07 a 21/07/2006	Realização dos Seminários de Leitura Comunitária por “região”
02/08/2006	Segunda rodada de reuniões e/ou oficinas de capacitação: discussão dos resultados da leitura técnica e comunitária com vistas ao macrozoneamento
14/08/2006	Terceira rodada de reuniões e/ou oficinas de capacitação: discussão e pactuação de propostas
21/08/2006	Reunião com Prefeito e Secretários
22/08/2006	Apresentação da proposta à Câmara
30/08/2006	Apresentação Pública do Anteprojeto de Lei (audiência pública)

Quadro 1 – Datas previstas das principais atividades de elaboração do PDM de Cariacica

Org. Flávio Palhano Fernandes

Fonte: Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p.

A preocupação com o cumprimento do cronograma de trabalho num prazo tão curto de tempo foi tema de debate à época como pode ser observado no trecho da ata da reunião de definição da metodologia de elaboração do PDM, realizada em 07 de junho de 2006:

A arquiteta (técnica municipal) disse que a proposta metodológica apresentada foi elaborada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Cariacica, baseada no que preconiza o Ministério das Cidades para processos participativos de elaboração de Planos Diretores Municipais e na realidade do município de Cariacica.

Relatou também que **o tema mais polêmico deste processo é o prazo de execução dos trabalhos** e que sobre este tema já ocorreram várias conversas com o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, com o Prefeito Municipal e com alguns membros da Secretaria Executiva, além dos técnicos da Caixa Econômica Federal. Assim, **o cronograma proposto não representa uma situação ideal, porém não se pode ignorar o prazo legal determinado pelo Estatuto das Cidades que determina penalidades muito claras para quem não cumpri-lo.**

(...) Após algumas intervenções acerca do prazo de elaboração do PDM, **todos os presentes concordaram com o argumento da arquiteta (técnica municipal) de que o prazo não é o mais adequado, porém o consenso construído foi que não se pode colocar o município em situação de risco legal** e todos, em suas devidas instâncias, realizarão esforços para garantir o êxito do processo". (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p., grifo nosso)

O "risco legal" mencionado no texto acima se refere ao não cumprimento do artigo 50 do Estatuto da Cidade, ou seja, a não elaboração ou revisão e aprovação dos Planos Diretores Municipais, dentro dos objetivos e diretrizes exigidos pelo Estatuto da Cidade, num prazo de cinco anos, a partir da data de entrada em vigor do Estatuto, o que poderia incorrer em processo de improbidade administrativa contra o prefeito (Artigo 52 do Estatuto da Cidade).

Sobre a necessidade de cumprir o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, o depoimento de um dos técnicos da Prefeitura à época deixa claro a preocupação com a possibilidade de punição ao prefeito:

"E a gente na ânsia até de vencer essa..., e até assim com medo, até assim é uma coisa importante de registrar, assim diferente de outros municípios, a gente aqui como um governo que, nós com muita luta assumimos isso aqui, um município sempre com muitos problemas de governo porque assumia e matava,... Então a gente tinha muito medo da questão da improbidade administrativa. (...) Então a gente tinha muito medo disso, por isso a gente determinou, nós vamos cumprir o prazo legal custe o que custar, porque a gente não poderia colocar o Hélder (Salomão, prefeito) numa situação de risco de ser cassado. (...) **Então assim, um pouco dessa coisa assim de fazer tão rápido, que hoje avalio que comprometeu alguns aspectos, foi essa coisa do risco de você colocar um governo novo numa situação de improbidade, e a gente não queria isso**". (Entrevista com técnico municipal – arquiteta - grifo nosso)

Como já fora exposto no capítulo anterior, o panorama político em Cariacica fora marcado nas últimas décadas por sérios problemas para o cumprimento dos

mandatos, indo desde acusações de corrupção e outras irregularidades administrativas, passando por estranhas situações de “acidentes” com morte.

Fica claro nas falas acima que uma das principais preocupações por parte de técnicos da Prefeitura no momento de confecção do PDM foi evitar problemas para o mandato do prefeito, acordando-se, assim, a realização do PDM mesmo que num curto prazo de tempo. É importante destacar que o Prefeito Hélder Salomão contava com o apoio dos representantes dos ativismos sociais mais presentes na discussão do PDM em Cariacica: a Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) de Cariacica, envolvendo aí um histórico de militância coletiva destes movimentos com o PT municipal, estadual e nacional, em diferentes lutas no município e na Grande Vitória nos anos de 1980 e de 1990, além da militância individual de algumas das principais lideranças da FAMOC e do MNLN de Cariacica durante muitos anos no PT municipal e estadual.

O curto prazo de tempo para realizar a confecção do PDM acabou servindo como justificativa do governo municipal para a dispensa de licitação na contratação dos serviços de consultoria como podemos constatar no trecho a seguir:

"Bom aí com esse tempo minúsculo, que a gente levou um ano praticamente para conseguir os recursos, **aí o que nós decidimos, também uma coisa que para o nossos governos** [entendo que faz menção aqui as administrações do PT] **não seria uma prática assim que a gente apoia 100%, nós fizemos uma dispensa de licitação.** A gente fez uma contratação direta através da Fundação. Porque se a gente fosse fazer um processo de licitatório normal ainda, a gente perderia mais três, quatro, em média quatro meses para uma licitação desse tamanho, então isso também, a gente se respaldou pela Procuradoria se daria para fazer sem (licitação)... uma contratação da Fundação [FCAA], no caso." (Entrevista com técnico municipal – arquiteta, grifo nosso).

Este tipo de prática é questionável, se não do ponto de vista legal, sob um viés ético num processo que presumiria máxima transparência, além da necessária cotação/comparação de preços para o menor gasto dos já poucos recursos públicos, obviamente considerando-se além dos valores as qualificações dos prestadores de

serviço. Interroga-se: e em outros municípios como se deu a contratação de consultorias?⁴⁶

Voltemos à discussão do prazo para elaboração do plano. Cariacica teve sua lei do PDM aprovada somente em junho de 2007. No entanto, o projeto do PDM foi encaminhado à Câmara de Vereadores em setembro de 2006. Ou seja, **aproximadamente nove meses se passaram do encaminhamento do projeto até sua aprovação na Câmara**. Por outro lado, todo o processo de confecção do PDM ocorreu em apenas três meses, incluindo aspectos de levantamentos técnicos e, principalmente, leitura comunitária e discussão do projeto de lei com a população, que como veremos foram realizados em alguns poucos encontros ao longo de três meses.

Mesmo sabendo que o legislativo municipal estava envolvido em outras discussões paralelamente ao PDM e necessitava de tempo para analisar o projeto e debatê-lo, este prazo de quase nove meses para aprovação do PDM parece um tanto extenso, se levarmos em consideração que houve abertura para a participação dos vereadores desde o início do processo de discussão do PDM com a população, apesar dessa participação ter sido inexpressível, como veremos mais adiante.

Deixamos claro que não se intenta julgar nesse momento a qualidade do trabalho de confecção do PDM de Cariacica apenas sob o aspecto de sua realização num curto espaço de tempo. O que colocamos em questão é: **valeu a pena fazer o PDM num período tão curto e com reduzido espaço de tempo para aprofundamento dos debates mesmo correndo o risco de se comprometer uma efetiva participação da população moradora de Cariacica?**

Apesar da preocupação da Prefeitura de Cariacica em cumprir o prazo previamente estabelecido pelo Estatuto da Cidade foi apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA) em dezembro de 2006, um projeto de lei pedindo a prorrogação do prazo para elaboração dos PDMS até 30 de dezembro de 2007, sob a argumentação que

⁴⁶ Obviamente que não é apenas porque houve um processo licitatório que este não possa ser também contaminado por irregularidades. Vide caso recente de corrupção no município de Santa Leopoldina – Espírito Santo, divulgado pela imprensa local, onde a mesma empresa fornecia com nomes “fantasias” distintos três orçamentos diferentes e propositalmente com erros. A prefeitura acabava por ter motivos de cancelar a licitação e assim contratar o serviço que quisesse, até por preços maiores.

não houvera tempo hábil para a execução dos Planos Diretores conforme o padrão exigido pelo Estatuto da Cidade e devido às mudanças na governança municipal entre 2004 e 2005 (SABOYA, acesso em 05 de jun. de 2008).

A Câmara e o Senado Federal aprovaram a prorrogação do prazo até dezembro de 2007, sendo que, posteriormente, este prazo foi novamente estendido para junho de 2008, determinando que os prefeitos enviassem os projetos dos planos diretores às câmaras de vereadores até 28 de fevereiro de 2008. Tais mudanças nos prazos acabam por colocar em dúvida se outras proposições exigidas pelo Estatuto da Cidade e pelos PDMs, como a aplicação de instrumentos, serão realmente colocadas em prática ou postergadas *ad infinitum*. Nesse sentido, mais uma vez, revela-se a importância do acompanhamento por parte da população.

3.2 O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO PDM

3.2.1 Secretaria executiva e Comitê Gestor: um primeiro momento de inserção (ou não) da sociedade

Quanto à estrutura organizacional, o Termo de Referência do PDM de Cariacica apontava como uma das primeiras atividades para a confecção do plano a criação de um **Comitê Gestor do PDM** descrito pelo documento como:

(...) um órgão **consultivo** com a **atribuição de contribuir na realização das diversas etapas e ações do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal**. Será composto por representantes da Prefeitura Municipal de Cariacica, Câmara Municipal de Vereadores, Ministério Público Municipal, Sociedade Civil Organizada, Movimentos Sociais, ONG's e demais entidades. (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p)

A composição inicial do Comitê Gestor, como sugerida no Termo de Referência do PDM, é ilustrada na FIGURA 3. Este comitê teria a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEMPHAD).

A instituição do Comitê Gestor e a descrição de suas funções e composição foram feitas pelo Decreto Lei Municipal Nº 038/2006, de 26 de abril de 2006. Esse mesmo decreto criou a **Secretaria Executiva do PDM** (FIGURA 4), que teria como

atribuições “garantir a execução e avaliação permanente das etapas e das ações do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal” (Prefeitura de Cariacica – FCAA. Termo de Referência PDM Cariacica, 2006, s/p).

Assim como no Comitê Gestor, a Secretaria Executiva do PDM foi presidida pela SEMPLAD. Sobre essa coordenação a Prefeitura expõe como justificativa o seu papel de:

(...) assegurar a organização das equipes, manter o bom relacionamento com a Secretaria Executiva, com o Comitê Gestor e com os diversos agentes e segmentos envolvidos no processo, de modo a garantir a articulação política e a disponibilidade dos recursos necessários ao andamento dos trabalhos, sejam eles financeiros ou humanos. (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p).

A estruturação de um Comitê Gestor do PDM em Cariacica parece ter inspiração numa proposição da publicação *Plano Diretor Participativo – Guia para Municípios e Cidadãos* (2004), produzida pelo Ministério das Cidades/CONFEA, como pode ser visto no trecho a seguir:

O processo de elaborar o Plano Diretor começa pela instalação do Núcleo Gestor, composto de representantes do poder público e da sociedade civil. Ele deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município. O Núcleo Gestor tem papel estratégico: **cabe a ele preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor** (Ministério das Cidades/CONFEA, 2004, p. 46, grifo nosso).

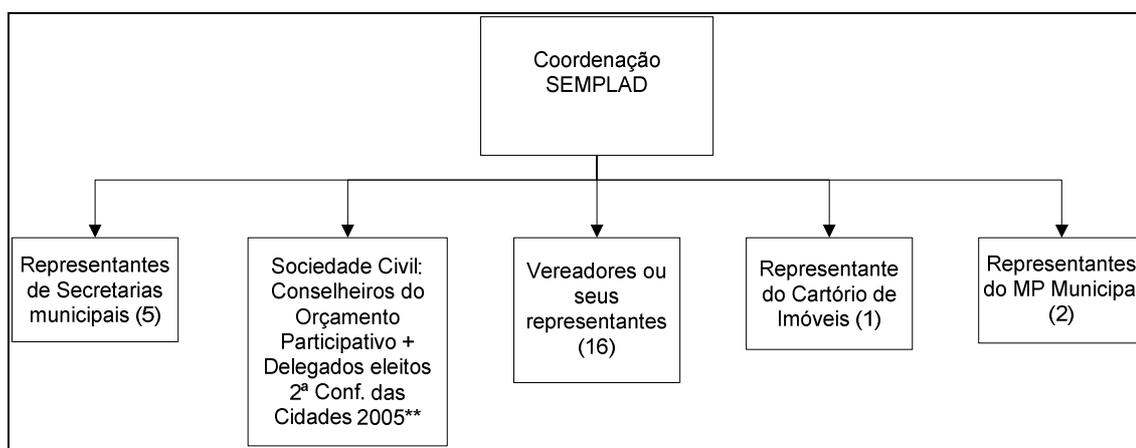


Figura 3 – Composição do Comitê Gestor inicialmente sugerida no Termo de Referência do PDM de Cariacica.

** Não há uma delimitação no Termo de Referência do número de participantes da representação da Sociedade Civil no Comitê Gestor.

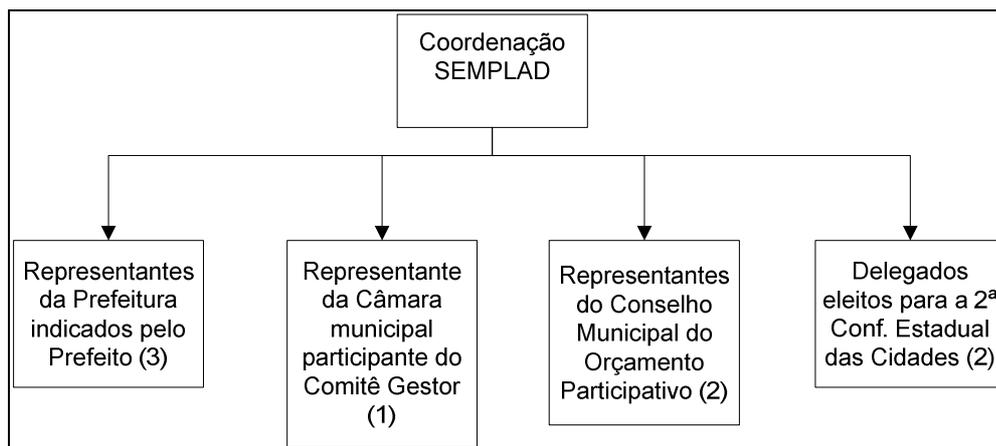


Figura 4 – Composição da Secretaria Executiva inicialmente sugerida no Termo de Referência do PDM de Cariacica.⁴⁷

Org.: Flávio Palhano Fernandes; Rodrigo de Souza Batista Pimenta.

Conforme o guia do Ministério das Cidades, o Núcleo Gestor (no caso de Cariacica foi utilizada, como vimos, a nomenclatura Comitê Gestor) traduzir-se-ia numa primeira forma de envolvimento da população, viabilizando num segundo momento o trabalho de multiplicadores e por fim “a população como um todo, com especial atenção aos setores territorialmente marginalizados” (Ministério das Cidades/CONFEA, 2004, p. 46). Como atribuições sugeridas para o Núcleo Gestor, segundo a obra supracitada, estariam:

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo (Ministério das Cidades/CONFEA, 2004, p. 46).

A criação de núcleos gestores do PDM envolvendo diferentes setores da sociedade local foi realizada por vários municípios na elaboração de seus planos diretores, alterando-se de um lugar para outro sua nomenclatura e/ou atribuições. Sobre isto, ao compararmos as atribuições e descrição do Núcleo Gestor sugerida na publicação do Ministério das Cidades com as atribuições e descrição do Comitê Gestor proposto para a confecção do PDM de Cariacica, concluímos que este último careceu de um maior detalhamento de suas funções, deixando dúvidas sobre o que

⁴⁷ . O número total de participantes acabou sendo alterado posteriormente.

realmente viria a ser e fazer esta instância dentro do processo de confecção do plano em Cariacica.

Como foi citado no início deste item do trabalho, o Comitê Gestor do PDM em Cariacica é descrito no Termo de Referência do PDM apenas como “um órgão consultivo com a atribuição de contribuir na realização das diversas etapas e ações do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal”. (Prefeitura de Cariacica – FCAA. Termo de Referência PDM Cariacica, 2006, s/p). Não foram especificadas suas atribuições como na publicação nacional. Recorda-se que no guia do Ministério das Cidades caberia ao Núcleo Gestor um papel importante de “preparar, conduzir e monitorar” a elaboração do Plano Diretor.

Se a inspiração para a criação do Comitê Gestor foi o Núcleo Gestor sugerido na publicação nacional, por que a não manutenção de suas atribuições localmente? Por que a criação de uma Secretaria Executiva? O guia do Ministério das Cidades não faz menção sobre a necessidade de criação de uma Secretaria Executiva como ocorrido em Cariacica. Acreditamos ser importante a opção de cada município de promover adaptações à dinâmica de articulação destes núcleos gestores locais, mas no caso de Cariacica, estas modificações nos parecem ter contribuído para o enfraquecimento da figura do Comitê Gestor.

A posse do Comitê Gestor ocorreu no dia 23 de maio de 2006. Nesta mesma ocasião, segundo a ata de posse do referido comitê, o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Cariacica sugeriu que fosse realizada a eleição da Secretaria Executiva do PDM. Conforme a ata registrada, havendo a concordância de todos, realizou-se a eleição dos nomes para a Secretaria Executiva, “através do consenso entre os presentes, por indicação ou auto-indicação”. (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p). Não foram expostos nos relatórios do PDM maiores detalhes deste momento, ou seja, quem indicou quem ou quem se indicou.⁴⁸

⁴⁸ Colocamos isto sem incitar colocar em cheque a eleição da Secretaria Executiva como algo premeditado ou semelhante, mas no que se refere à transparência do processo seria relevante a informação nos registros do processo de elaboração do plano.

O Comitê Gestor e a Secretaria Executiva teriam segundo disposto no decreto Lei Municipal Nº. 038/2006 duração até a implantação do Conselho Municipal do PDM, decisão posteriormente ratificada pelo artigo 217 da lei do PDM que viria a ser aprovada em 2007. No entanto, como veremos mais adiante estas duas instâncias praticamente cessaram suas atividades com o fim da confecção do PDM.

A nosso ver, teoricamente, a composição previamente estabelecida para o Comitê Gestor apresentava-se minimamente coerente, excetuando a necessidade da figura de uma coordenação pela Prefeitura dentro do Comitê Gestor, que criticamos em razão de criar *a priori* uma espécie de hierarquia, colocando a SEMPLAD numa posição que não fora decidida pelos membros do Comitê.

Além da coordenação (pela SEMPLAD), a prefeitura de Cariacica encontraria-se presente no Comitê Gestor, na figura de cinco representantes de secretarias municipais. Quanto à inclusão de duas vagas para o Ministério Público Municipal, acreditamos que estes poderiam contribuir no acompanhamento das discussões (porém em momento algum faz-se menção nos relatórios e listas de presença da participação do mesmo). Dezesesseis vagas foram destinadas aos vereadores e/ou representantes destes. Apesar de considerarmos importante a inserção dos vereadores nos debates desde o início da elaboração do PDM junto à sociedade em geral, o que poderia agregar em discussões posteriores na Câmara e em ganho de tempo para votação do projeto⁴⁹, acreditamos que sua inclusão ou de seus representantes no Comitê Gestor poderia inibir ou induzir a participação de representantes de alguns setores da população. Isto, no entanto não ocorreu, já que os vereadores praticamente não participaram.

⁴⁹ Sobre isto foi elaborada pelo Ministério das Cidades, CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura) e FRENVRU (Frente de Vereadores pela Reforma Urbana) uma cartilha intitulada “Os vereadores no processo de construção de Planos Diretores participativos”. Sobre a importância da participação dos vereadores no processo de elaboração do PDM a cartilha sugere que: “O vereador conhece a cidade e pode contribuir muito nas discussões. Na sua região, pode participar como cidadão. A população admira o vereador que, de forma respeitosa, acompanha na sua região uma oficina junto com a comunidade. Assim, ele também se legitima para levar nas discussões mais gerais as preocupações e desejos de sua comunidade. Além disso, pode ajudar as pessoas a olharem para o conjunto dos problemas da cidade e a enxergarem para além dos limites da sua rua e bairro. **Os vereadores devem também acompanhar os trabalhos e as discussões do núcleo gestor, que, reunindo representantes de todos os segmentos da sociedade, deve ser um espaço privilegiado para a definição das linhas gerais do Plano Diretor.**” Apesar de apresentar uma discussão importante a cartilha só teve sua primeira impressão em agosto de 2006, dois meses antes do fim do prazo previamente estipulado pelo Estatuto da Cidade. Cópia digital em: www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo

Quanto à participação da população, inicialmente definida para o Comitê Gestor, esta seria representada por um número não definido de delegados eleitos para a 2ª Conferência das Cidades, ocorrida em 2005 e delegados do Orçamento Participativo (OP) 2005/2006. Um obstáculo em relação à inserção dos delegados do OP (concordando que poderiam certamente contribuir nos debates sobre problemas gerais em seus bairros e na cidade como um todo) se fez pela dupla jornada (OP + PDM), o que exigia tempo (muitas reuniões envolvem a atividade do OP, e no caso do PDM o Decreto que instituía o Comitê Gestor previa reuniões mensais e, quando necessário, reuniões extraordinárias), dedicação para estudos e leituras (sobre o Estatuto da Cidade, seus instrumentos e aplicabilidade em Cariacica), além de custos de transporte e etc. Além disso, teoricamente, caberia aos delegados da 2ª Conferência da Cidade e do OP atuarem de certa maneira como multiplicadores da discussão junto as suas diferentes bases.

Sobre a composição inicial sugerida para a Secretaria Executiva, esta seria composta por apenas oito membros e a coordenação da SEMPLAD (metade deles representando a população). Posteriormente, a Secretaria Executiva acabou sendo ampliada, com inserção de mais representantes das secretarias municipais e também da população. Como representantes da população na Secretaria Executiva foram eleitas em sua maioria lideranças da FAMOC e do MNLM.

Ainda sobre a Secretaria Executiva, uma das principais dúvidas que tínhamos era se, dentro da estrutura inicialmente proposta para a confecção do PDM, esta estaria ou não acima hierarquicamente do Comitê Gestor. Qual seria a necessidade de criação desta Secretaria Executiva? Seria em razão de envolver menos pessoas e assim facilitar o encontro para reuniões? Mas em relação ao Comitê Gestor, não seria mais rico se o debate e a tomada das decisões acontecessem numa instância com maior número de participantes, muito mais heterogênea em termos de origem das pessoas, área de atuação e classe social?

Para nós, que só estudamos o processo de confecção do PDM em Cariacica, mas não participamos dele, seria mais compreensível entender a Secretaria Executiva como um órgão de apoio e suporte das decisões discutidas e encaminhadas pelo Comitê Gestor. Porém, parece-nos que não foi este o caminho tomado ao longo da

elaboração do plano. Na realidade, mesmo sendo de difícil entendimento por sua mínima descrição conceitual e atribuições, já desde o início colocou-se, inclusive no nome, a Secretaria Executiva como um órgão de caráter “executivo” e o Comitê Gestor como instância consultiva. E foi isto que efetivamente ocorreu.



**Foto 1 – Cerimônia de Posse do Comitê Gestor do PDM de Cariacica. 23 de Maio de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.**

Como já foi dito a posse do Comitê Gestor ocorreu em 23 de maio de 2006. Constam na lista de presentes como tomando posse pelo Comitê: 13 delegados da Conferência das Cidades de 2005; 2 representantes no segmento de cartório e Ministério Público Municipal; 19 conselheiros do OP; 17 participantes do Executivo Municipal e 6 vereadores. Num total de quase 60 participantes.

Apesar deste contingente de participantes na posse, o Comitê Gestor do PDM acabou não se constituindo numa figura decisiva ou minimamente presente no andamento de diversas atividades do PDM, que acabaram sendo acompanhadas quase que exclusivamente pela Secretaria Executiva do PDM. Os dois eventos descritos a seguir reforçam isto.

No dia 7 de junho de 2006 foi realizada uma reunião para definir o cronograma de trabalho e discutir aspectos da metodologia e das etapas de confecção do plano. Os

relatos desta reunião fazem menção apenas à participação da Secretaria Executiva e de coordenadores da FCAA. Segundo a lista de presentes, a reunião contou com 14 participantes. Dentre os representantes da Secretaria Executiva, três deles eram de setores da população moradora de Cariacica: um conselheiro do OP, um delegado da Conferência das Cidades de 2005 e membro da Associação Cariaciquense e Amigos Deficientes (ACAD) e um representante da FAMOC.

Conforme a ata desta reunião, foi explicitado que a proposta metodológica previamente esboçada por técnicos municipais e consultoria estava aberta e se haveria sugestões por parte da Secretaria Executiva. Ora, por que não houve a participação do Comitê Gestor nesta discussão que definiria a metodologia de trabalho e cronograma? Isto ocorreu por que não estariam ainda 'capacitados'⁵⁰ ao temário de discussão sobre o PDM ou por que não seria esta uma de suas atribuições? E quais seriam? Não seria melhor uma reunião que colocasse os membros do Comitê Gestor a discutir e decidir junto com a Prefeitura e técnicos a melhor maneira de realização do plano? A participação do Comitê Gestor nesta reunião não seria uma forma de já envolvê-lo ao plano? Recorda-se que sua posse havia ocorrido duas semanas antes.



Foto 2 – Reunião de Definição da Metodologia do PDM, reunindo SEMPLAD, consultores e Secretaria Executiva. 7 de Junho de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.

⁵⁰ A primeira oficina de capacitação do Comitê Gestor e da Secretaria Executiva estava marcada para ocorrer entre 20 e 23 de junho de 2006.

O Comitê Gestor (e desta vez nem os membros representantes da população na Secretaria Executiva) também não foi convidado a participar da reunião com o Prefeito e Secretários ocorrida no dia 12 de junho de 2006, e que foi sugerida pelo coordenador geral da equipe técnica da FCAA na reunião de definição de metodologia (vista no parágrafo anterior) visando, segundo registros da reunião:

(...) subsidiar as formulações das propostas de macro zoneamento. (...) A experiência mostra que os governos locais têm uma série de projetos, ou mesmo intenções, construídos a partir de várias fontes de formulação – programas de governos, compromissos de campanha, projetos formulados e financiados pelo Estado e/ou União – e nem sempre estes projetos estão materializados ou socializados para o conjunto da cidade. Desta forma, **propôs [o coordenador geral da equipe técnica da FCAA] que o PDM, além de ser considerado um projeto prioritário, contemple, em sua metodologia, uma participação efetiva do staff municipal, ou seja, que haja um momento específico para o prefeito e seu secretariado exporem seus planos, projetos e intenções para a cidade, de forma que tais projetos possam ser socializados aos participantes do processo.** (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p – grifo nosso)

Após outras intervenções destacando o caráter favorável da proposta, ficou deliberada a inclusão, no cronograma de elaboração do Plano Diretor Municipal de Cariacica, um momento para prefeito e secretários realizarem a leitura da cidade com objetivo principal repassar informações a respeito de projetos futuros que tenham rebatimento direto no território. (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p)

(...) **um momento específico para ouvir o prefeito e sua equipe será um enriquecimento importante para o trabalho dado o conjunto de informações e visões diferenciadas sobre a cidade.** O (...) Coordenador Geral da equipe técnica da Fundação disse que a proposta foi recebida favoravelmente pela Secretaria Executiva e outros argumentos endossaram a proposta, como por exemplo: a importância desse momento como um meio de envolver diretamente o staff municipal, fazendo com que participem ativamente do processo; uma ótima oportunidade para agregar valor à leitura da realidade local e das possibilidades do município; e que **será muito interessante para o município de Cariacica incluir uma inovação na metodologia de elaboração dos Planos Diretores**, isto é, além das leituras técnica e comunitária, **a leitura política da cidade também será realizada.** (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 1, s/p – grifo nosso)

Em entrevista para o informativo interno da FCAA, de abril de 2007, o Coordenador Geral da equipe técnica responsável pela elaboração de PDMs, ressalta mais uma vez que este “momento com prefeito e secretários” seria uma inovação da FCAA na confecção de planos:

“Além dessas duas leituras, incluímos uma terceira que é **a participação das autoridades. Procuramos saber quais os projetos que eles têm para a cidade. A lei não deve ser feita para um só setor, mas para**

todos, por isso a discussão tem que incluir todos os setores.”
(entrevista para Informativo FCAA, n. 17, abril de 2007. Disponível para acesso no site da FCAA – grifo nosso).

Não parece inovador esta proposição, até porque é trivial num processo como este, onde se busca pensar o futuro do município, ouvir o prefeito e os secretários e conhecer as proposições do executivo municipal (discordando-se totalmente, no entanto, que algo assim possa ser chamado de “leitura política da cidade”). Porém não entendemos os motivos para uma não participação dos representantes populares do Comitê Gestor (ou de no mínimo os representantes da população na Secretaria Executiva) em uma reunião que quando prevista, segundo ata da reunião de definição da metodologia do PDM, tinha como um de seus objetivos dar conhecimento aos “partícipes do processo” dos projetos e ações da Prefeitura.

A lista de presentes na reunião com o prefeito e os secretários não apresenta nenhum representante dos setores populares do Comitê Gestor ou da Secretaria Executiva. Estes não seriam “partícipes do processo”? Enfatizamos que não se tratava de uma reunião fechada de caráter não oficial que poderia normalmente ocorrer só entre os técnicos municipais e os da consultoria, ou os técnicos da consultoria com o Prefeito, mas de uma reunião prevista na metodologia da confecção do PDM e envolvendo a apresentação de ações em andamento e projetos futuros da Prefeitura, daí a crítica a não participação daqueles que, em teoria, “representam” a população na confecção do plano.

As duas fotos que seguem mostram o prefeito (de camisa verde), secretários, técnicos municipais e membros da consultoria tendo à sua frente e ao redor mapas, fotos aéreas e imagens de satélite. O prefeito aparece nas fotos fazendo apontamentos no mapa e sendo acompanhado por outros participantes da reunião. Localizam e discutem sobre os projetos futuros ou já em andamento da prefeitura, do governo do estado e federal em Cariacica, envolvendo grandes obras como corredores viários, instalação de polos industriais e retro-áreas, além de investimentos futuros na área turística. Não seria propício o direcionamento de questões a esses projetos pelo Comitê Gestor e Secretaria Executiva no debate pós-apresentação? Não que seu objetivo fosse inviabilizar tais propostas e obras, mas sim dar ciência aos projetos e intenções do Executivo municipal de maneira direta e

não por uma interlocução via técnicos num momento posterior, abrindo espaço para questionamentos.



Foto 3 – Reunião com Prefeito e Secretários. 12 de Junho de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.



Foto 4 – Reunião com Prefeito e Secretários. 12 de Junho de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.

Mas qual a razão (ou as razões) para esta não participação do Comitê Gestor nestes dois momentos (reunião sobre a metodologia e na reunião com o *staff* municipal)? A partir das entrevistas foi possível perceber que para os técnicos da Prefeitura e da FCAA a reunião com muitas pessoas tornar-se-ia improdutiva, pois seria difícil coordenar as falas e proposições de todos os participantes, considerando que apenas o Comitê Gestor era formado por aproximadamente 60 pessoas. Tal dificuldade poderia realmente ocorrer, mas deveria ser justamente algo a ser enfrentado em se tratando de uma primeira experiência com relação à participação da população na confecção do PDM, para que num momento pós-confecção do plano pudesse ser avaliado e aprimorado, mas não evitado a priori. Soma-se a isto a justificativa em torno do curto prazo para a confecção do plano que inviabilizaria postergações de debates que poderiam atrasar demasiadamente a elaboração do PDM.

Não acreditamos que a não participação do Comitê Gestor objetivasse “fazer as coisas às escondidas”, como se tudo já estivesse montado pela consultoria e técnicos municipais, mas talvez reflita um processo onde o “político” e o “técnico” acreditam não precisar dos representantes dos movimentos associativos e da população em geral, revelando certa “superioridade” implícita numa busca de “objetividade”.

No mesmo dia da reunião com o prefeito e os secretários (12 de junho de 2006) ocorreu a assembléia de lançamento oficial da confecção do PDM de Cariacica com o slogan: “**A cidade que queremos**” (Fotos 5 e 6). O lançamento do plano contou com um público de pouco mais de 130 presentes segundo listagem disposta nos relatórios do PDM.



Foto 5 – Lançamento do PDM de Cariacica. 12 de Junho de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.



Foto 6 – Lançamento do PDM de Cariacica. 12 de Junho de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.

Na seqüência, um resumo sobre o evento, que contribui para revelar um pouco da história do início da elaboração do plano:

O evento contou com as presenças do Prefeito Municipal de Cariacica, Helder Ignácio Salomão; a deputada federal Iriny Lopes, a deputada estadual Brice Bragato, o representante da Fundação Ceciliano Abel de Almeida, (...); o Secretário Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, (...); o Superintendente da Caixa Econômica Federal, (...); o Diretor da CVRD, (...); a representante da AMUNES, (...); o Presidente da Federação das Associações de Moradores de Cariacica – FAMOC, (...); o Vereador do Município de Cariacica, (...), que compuseram a mesa de abertura, contando ainda com os técnicos da Fundação Ceciliano Abel de Almeida, representantes da sociedade civil organizada, representante das entidades de classe, representantes do poder legislativo e do poder executivo, que tiveram suas presenças devidamente registradas.

Após a composição da mesa foi franqueada a palavra aos diversos componentes da mesa de abertura, que durante o uso da palavra **foram unânimes em elogiar a iniciativa do Ministério das Cidades, principalmente no que diz respeito à inclusão da participação popular no processo de elaboração da lei.**

Ao encerrar a abertura oficial o prefeito municipal, senhor Helder Salomão, fez uma saudação especial a todos os presentes: (...). **Agradeceu o comparecimento dos vereadores presentes e ressaltou a importância do trabalho conjunto entre o Executivo e Legislativo** neste momento singular de elaboração de uma Lei vital para o ordenamento do crescimento municipal.

Agradeceu a colaboração do Ministério das Cidades e a Companhia Vale do Rio Doce no financiamento do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal, chamou atenção para o prazo limite de 10 de outubro de 2006, (...), bem como às novas exigências legais definidas, também, pelo Estatuto das Cidades, para a elaboração dos planos diretores: abranger todo o território municipal, área urbana e rural; ser elaborado de forma participativa envolvendo os mais diversos setores da sociedade local, em especial os movimentos populares e a utilização dos instrumentos da política urbana definidos em lei.

Disse que já alertou na posse do Comitê Gestor e volta chamar atenção para as dificuldades que poderão ser encontradas para a mobilização da comunidade, tendo em vista a coincidência das agendas do processo de elaboração do Orçamento Participativo e do Plano Diretor Municipal. Além das duas agendas simultâneas alertou também para o fato de que as reuniões do Orçamento Participativo podem ser mais atrativas em virtude de deliberações por obras e serviços, enquanto o PDM chama para reflexão e planejamento; que o calendário eleitoral pode interferir desfavoravelmente; enfim, que as dificuldades podem ser muitas, mas a disposição do governo e da sociedade civil tem que superar qualquer obstáculo que se apresente.

(...) Foi exibido um filme do Ministério das Cidades sobre a importância e objetivos do plano diretor participativo e logo após, realizou-se uma palestra de sensibilização. Ao término da palestra foi franqueada a palavra ao público participante e dirimidas várias dúvidas. Após o debate, o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Cariacica, (...), convocou todos para compartilharem de uma confraternização no saguão de entrada. (Ata do lançamento do PDM de Cariacica).

Voltaremos mais adiante a discutir sobre o Comitê Gestor e a Secretaria Executiva. Antes, veremos sobre a participação dos moradores de Cariacica nos seminários de leitura comunitária.

3.2.2 Leitura comunitária e dimensão espacial do PDM de Cariacica

Neste item do trabalho, analisamos os seminários que compuseram a etapa de Leitura Comunitária do PDM de Cariacica. Segundo a Prefeitura de Cariacica, os objetivos dos seminários eram:

Conhecer a realidade do município através de **no mínimo um seminário participativo em cada uma de suas 13 regiões...**, abordando os Temas Prioritários [Aspectos Econômicos e regionais, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Mobilidade Urbana, Patrimônio Ambiental e Arquitetônico]; Coletar dados, documentos resultantes dos seminários e opiniões da população a fim de apurar a leitura da comunidade acerca das potencialidades, conflitos e problemas do município (Prefeitura de Cariacica – FCAA. Termo de Referência PDM Cariacica, 2006, s/p, grifo nosso).

Para a realização desta etapa do PDM, assim como ocorreu na leitura técnica, a prefeitura e a consultoria optaram por adotar uma já existente divisão do município em 13 unidades territoriais oriunda do Orçamento Participativo de 2005. Estas unidades territoriais receberam em Cariacica o nome de “regiões”.

Empregaremos neste trabalho o termo *região* entre aspas, ao nos referirmos a divisão intra-municipal utilizada em Cariacica para fins de implementação de rotinas participativas de gestão como o Orçamento Participativo e do planejamento municipal, como é o caso do PDM. Esta opção é baseada em expediente utilizado por Souza (2006, p. 342), reconhecendo a “imprecisão” e variedade de usos do termo pela não existência de uma concepção única (uniforme) de *região*, sendo também utilizado cotidianamente no âmbito do senso comum, mas que em se tratando de sua abordagem num estudo acadêmico de geografia, seria necessário que houvesse uma “formulação clara de seu sentido, de seus critérios e de sua natureza” (GOMES, 2008, p. 63)⁵¹.

⁵¹ Sobre a discussão do conceito de região na Geografia citamos o trabalho de: GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 8. ed. Rio de Janeiro:

A partir disso, antes de uma análise propriamente dos seminários de leitura comunitária, buscamos verificar como fora construída a malha territorial utilizada pelo PDM do município (e também utilizada na principal rotina participativa em Cariacica, que é o OP), refletindo sobre possíveis implicações desta sobre um maior ou menor envolvimento dos moradores de Cariacica aos momentos destinados à sua participação.

A divisão do município utilizada no PDM, oriunda do OP de 2005, teve 13 “regiões” assim distribuídas: 12 “regiões” localizadas na área urbana e uma “região” que engloba toda a área rural – e que corresponde à mais da metade da extensão territorial do município. Estas “regiões” foram identificadas por números de 1 a 13, sendo está última referente a toda área rural. Não existia em Cariacica uma subdivisão dessas “regiões” para as ações do OP, e assim também ocorreu no caso do PDM de 2006⁵².

Segundo a prefeitura, a divisão destas “regiões” ocorreu “de forma democrática e participativa” (Prefeitura de Cariacica – FCAA. Termo de Referência do PDM, 2006, s/p). No entanto, os relatórios sobre a confecção do PDM não expõem os critérios utilizados para a configuração das mesmas. Bruce (2007) ao analisar o processo de confecção do Orçamento Participativo de Cariacica cita a colaboração da FAMOC na regionalização do OP, apontando que esta “regionalização” teria ocorrido respeitando critérios sócio-espaciais e a tradição associativa dos bairros. Porém, a autora não aprofunda além desse comentário os critérios da divisão do município.

A partir das entrevistas realizadas buscamos obter mais informações sobre o papel da FAMOC nesta regionalização. Segundo uma das lideranças da FAMOC entrevistada em nosso trabalho, um esboço desta “regionalização” surgiu com as discussões sobre a criação da entidade nos anos 1980 aprimorando-se com o passar do tempo:

Bertrand Brasil, 2006. Neste trabalho o autor analisa as diferentes concepções do conceito de região, segundo as diferentes correntes de estudo da Geografia acadêmica.

⁵² No ano de 2010, as atividades de elaboração do OP em Cariacica passaram a adotar uma subdivisão das 13 regiões. As 12 “regiões” urbanas serão divididas em 24 “microrregiões” para a realização de reuniões com os moradores. A “região” 13 é composta de seis setores (não é explicitado como estes setores são arranjadas ou definidos) que discutiram em 3 núcleos de debate dentro da área rural. (Fonte: OP 2011. Sítio Eletrônico da Prefeitura de Cariacica)

“Iiii, isso é de muito antes, é organização da FAMOC [referindo-se a regionalização]. Estávamos organizando a FAMOC ainda. Que quando a gente começou a discutir a FAMOC (entre 1984 e 1986) a gente saía por aí fazendo as filiações, discutindo com o pessoal. Passamos dois anos discutindo se a gente criava ou não a FAMOC. Então, a gente tinha os movimentos que se organizavam por aí afora, a gente sabia que tinha movimento e ia por cada região. (...) Veio, historicamente a gente foi trabalhando e com o tempo isso passou a ser natural a gente falar a região tal, (...) A FAMOC quando ela começou a se organizar, ela tinha regionais, para as tendências geográficas, onde que, a tendência geograficamente para onde o pessoal caía: ou seguindo a linha de ônibus, ou o comércio,... Vamos supor Porto de Santana, aglomerava lá aqueles bairros em Porto de Santana todos. A área de Itaquari tem uma vida própria - Itaquari, Alto Lage, Boa Vista - eles tem uma vida própria ali. Campo Grande aqui, Campo Grande pega os bairros vizinhos aqui com Vila Capixaba, (...), São Geraldo, pega estes bairros aqui, no entorno de Campo Grande. Tudo era Campo Grande, depois foi criando novos membros, né? Então cada região tem estas peculiaridades geográficas, atendendo uma geografia natural. Então vamos supor Rio Marinho, região sete, então pega tudo lá daquele vale lá do rio Marinho.” (representante da FAMOC)

Sobre a utilização desta “regionalização” para a confecção do PDM o representante da consultoria expõe que:

“Na realidade foi (...) uma regionalização que já existia. E como estava funcionando a gente acabou pegando carona assim... Mas que fazia algum sentido do ponto de vista territorial também, (...) tem uma lógica também, se você for analisar a característica daquelas regiões elas tem uma lógica da configuração daqueles bairros, não é uma coisa aleatória, as regiões têm uma identidade quanto ao uso e ocupação também que dá para ser seguida. Então também foi feita essa avaliação [pela consultoria].” (representante da consultoria entrevistado)

Os dois trechos acima realçam a prévia existência da “regionalização” utilizada na confecção do PDM de Cariacica (e já utilizada pelo OP), sendo que na fala da liderança da FAMOC entrevistada é exposto que a concepção destas “regiões” surge pelo entendimento das lideranças e moradores envolvidos naquele momento – anos 1980/1990 – no ativismo popular. Esta configuração de malha territorial de origem “popular” pode ser considerada como um elemento importante em Cariacica em termos de consistência participativa conforme os indicadores propostos por Souza (2002; 2006). No entanto, algumas ressalvas devem ser feitas. A primeira delas diz respeito aos bairros que compõem cada uma destas “regiões”.

Conforme as listas de bairros constantes nos relatórios elaboradas pela consultoria e Prefeitura, as 12 “regiões” urbanas de Cariacica apresentavam um total de 282 bairros, porém não havia exatidão quanto ao número de bairros existentes naquele momento em Cariacica. Contribuiu para isso o fato de que até então o município não havia concretamente discutido e estabelecido uma delimitação de seus bairros

existentes (incluindo aqueles que se localizavam em áreas de loteamentos irregulares e/ou clandestinos, mais ocupações nas ditas “áreas de risco”) e de critérios mínimos para criação de novos bairros⁵³.

Para operacionalização das atividades, além da lista de bairros por “região” estabelecida pelo Orçamento Participativo como referência para a divisão do município, foi utilizada também uma base cartográfica digital fornecida pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEMPHAD), contendo limites de bairros e também das 13 “regiões” do município. Porém, o cruzamento destas duas fontes de informações apresentou problemas, como exposto nos relatórios do PDM apresentados pela Prefeitura e pela Consultoria:

(...) observou-se que **estas duas fontes (OP e base cartográfica) apresentam informações diversas**. Por vezes os **limites geográficos das regiões não coincidem com os bairros pertencentes à mesma região** segundo a relação de bairros do OP. **A quantidade de bairros existentes nas duas fontes também difere**, sendo que a base cartográfica ora apresenta mais bairros do que os especificados pelo OP em determinada região, ora o contrário [sic].

De acordo com a SEMPHAD, estes conflitos de informações referentes ao número de bairros, sua localização e regionalização, serão solucionados no Plano de Ordenamento Territorial que deverá ser desenvolvido após a conclusão do PDM (Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo de Cariacica. 2006. Vol. 3, s/p - grifo nosso).

Em conversa informal com ex-estagiário da prefeitura de Cariacica que trabalhou diretamente com atividades de Geoprocessamento e Cartografia na SEMPHAD (já no período pós-PDM entre 2007 e 2009, aproximadamente), este reafirma o exposto na citação acima do Relatório do PDM sobre as diferenças entre a configuração real dos bairros de Cariacica em relação à cartografia digital utilizada nos serviços da prefeitura onde não constava a existência de dezenas de bairros.

“Trabalhávamos com uma base [cartográfica digital] com 190 bairros (...) muitos [bairros] ficavam de fora como Juscelino Kubitschek, Alice Coutinho, (...). Além de diferenças quanto ao nome dos bairros como Nelson Ramos 1, 2 e 3, depois descobrimos que existia também Nelson Ramos 4” (conversa informal com ex-estagiário da Prefeitura de Cariacica)

⁵³ Sobre a discussão sobre o bairro sugere-se o artigo de Souza (1989) – O bairro contemporâneo: ensaio de abordagem política. O autor faz uma revisão sobre o conceito de bairro e traz elementos para sua análise através da Geografia.

Apesar das dificuldades de fazê-lo⁵⁴, Souza (2006; 2008) avalia que a preocupação com a inserção e limites de bairros dentro da divisão da malha territorial para uma rotina participativa é algo que não pode ser desprezada, visto que pode tornar-se um obstáculo a mais a participação da população, citando como alguns problemas:

- 1) Quando um bairro, no sentido pleno do termo (um “lugar”, dotado de “personalidade própria”), é seccionado, é esquadrejado, sendo cada pedaço incorporado a uma unidade territorial diferente, está-se diante de equívoco sério. (...) Ao violentar-se um sentimento de “lugar” e menosprezar-se uma identidade territorial, perde-se a oportunidade de conferir maior coerência sociopolítica ao processo.
- 2) Em decorrência do seccionamento arbitrário de um bairro ou setor geográfico (ou qualquer “lugar”, em sentido estrito), a inclusão de um espaço residencial em uma unidade territorial da qual, enquanto “lugar”, e nessa escala, os moradores não se julgam fazendo parte, pode acarretar transtornos. (...)
- 3) Unidades territoriais excessivamente grandes dificultam o acesso de boa parte dos moradores locais aos locais de assembleias e outras reuniões, pois o transporte tem um custo financeiro (e de tempo) que, para pessoas pobres, pode fazer ou ajudar a fazer diferença entre a possibilidade ou impossibilidade de participar. (...)
- 4) (...) entidades espaciais muito heterogêneas, em matéria de classes sociais e sentimentos/senso de “lugar”, podem ser de difícil manejo sociopolítico. Aliás, fortes assimetrias internas de renda e *status* e diferenças expressivas de modo de vida inscritas no espaço, certamente tenderão, por si só, a engendrar identidades territoriais bem diferentes na escala do bairro e dificultar a percepção coletiva da unidade territorial criada para servir de referência para a participação popular de um “lugar” e, por extensão, como uma referencial territorial coerente e aceitável. (...) (SOUZA, 2006, p. 359-360).

Apesar da natureza da malha territorial do PDM (oriunda do OP) ter uma origem “popular” como já foi dito, não existiria para os moradores de Cariacica, em geral, uma relação de identificação com as “regiões” do OP e do PDM, de envolvimento, ou seja, um sentimento de pertencimento nestas “regiões” para além da participação nos espaços de reunião relacionados ao OP.

Talvez, este reconhecimento das “regiões” dê-se de forma íntima com pessoas envolvidas diretamente com o OP, como conselheiros e delegados, assim como dirigentes atuais ou antigos de associações de moradores dos bairros que compõem as referidas “regiões”. No entanto, não acreditamos que a maior parte dos moradores consiga estabelecer uma relação íntima entre uma propaganda chamando a participação de moradores para reunião da “Região 2” e vincular

⁵⁴ Levando-se em conta alguns dos obstáculos já levantados que atingem grande parte dos municípios brasileiros como falta de quadros técnicos qualificados, além de recursos financeiros para realização de levantamentos de campo e de suporte tecnológico para a utilização do geoprocessamento e de Sistemas de Informações Geográficas – SIG (SOUZA, 2008, p. 305–318).

diretamente o pertencimento do bairro onde mora a esta mesma região. A utilização de números para nomenclatura das unidades espaciais do OP e do PDM contribui como complicador numa melhor compreensão com relação ao pertencimento ou não do “nosso bairro” a uma determinada “região”⁵⁵.

A discussão sobre os limites de bairro em Cariacica só seria realizada após a confecção do PDM de Cariacica que em seu artigo 23, estabeleceria:

O Município, através de Lei específica, no prazo de vinte e quatro meses, a partir da publicação desta Lei, procederá a revisão e reestruturação da delimitação de bairros e de respectivas regiões administrativas onde se inserem com o objetivo de: I - restringir o número de bairros; II - eliminar duplicidade de denominação de bairros; III - adequar a delimitação das Regiões Administrativas à estrutura urbana do Município, características geográficas e ambientais de modo a permitir subdivisões territoriais melhor capacitadas a subsidiar as políticas municipais (Prefeitura Municipal de Cariacica. Lei Municipal Nº. 018/2007).

O Plano de Organização Territorial (POT) foi aprovado em 2010, com os quase trezentos bairros e loteamentos sendo reagrupados em um número de 100. Segundo técnicos municipais este processo de re-arranjo dos bairros contou com o envolvimento da população moradora de Cariacica.

“E o legal é que depois desse processo [do PDM] tudo o que a gente tem feito aqui no governo a gente sempre tem feito dessa forma, reunir nas regiões, discutir... Agora a gente fez o Plano de Organização Territorial - POT, que é discutir a delimitação dos bairros, as regiões administrativas, está sendo no mesmo modelo e assim com muita participação, pessoal vai lá, vão mesmo, querem riscar no mapa, querem escrever as coisas, então foi uma experiência bem marcante. E a gente também não abre mais mão disso, assim em todos nossos projetos que a gente tem agora de construção de legislação, lei de... Plano de Habitação, Plano de Regularização Fundiária, (...), a revisão do código de obras, de posturas, a lei de parcelamento, a gente não abriu mão da leitura comunitária. Na verdade a gente usou a mesma metodologia do PDM (...) tem que ter um grupo de acompanhamento permanente que é um Comitê Gestor ou uma Secretaria Executiva, e as leituras comunitárias com a leitura técnica depois, e ai fechava... E está dando super certo.”
(Entrevista com técnica municipal – arquiteta)

⁵⁵ Para ver mais sobre isto ver SOUZA, 2006, p. 345-363, quando este analisa comparadamente a “regionalização” do OP nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, além de outras cidades de porte médio.

A incorporação da população noutras rotinas depois do PDM, além do OP realizado anualmente, é algo muito importante, desde que se busque o aprimoramento desta participação, não se restringindo apenas a um rótulo: “atividade realizada de forma participativa”. Não foi nosso objetivo no trabalho analisar o processo de participação popular na confecção do POT.

Faz-se importante também ressaltar no tocante à configuração da malha territorial do processo de confecção do PDM sobre a agregação de toda a área rural em uma única “região”, diferentemente da área urbana que fora dividida em 12 “regiões” e onde fica clara uma participação das associações de moradores em sua concepção.

Apesar da inclusão precária do rural constante no Estatuto da Cidade, seria importante que também na área rural a espacialidade do processo participativo fosse pensada, visando assim abranger os moradores desta área que apresenta extensão superior a todas as outras doze “regiões” localizadas no perímetro urbano e com problemas como a maior dificuldade de deslocamento dos moradores (em razão da pior qualidade das vias na área rural e menor oferta de transporte coletivo) que desejassem participar da leitura comunitária, aspecto há pouco abordado no item 3 da citação de Souza (2006).⁵⁶ Questiona-se: **não seria melhor uma re-divisão da área rural levando-se em conta, por exemplo, a localização das comunidades rurais do município, sua vizinhança, o tipo de propriedades, as principais vias de acesso de cada comunidade?**

Ao questionarmos este fato ao representante da consultoria por nós entrevistado, este acabou por concordar:

“Essa inclusão da área rural nos novos Planos Diretores é um avanço, né, (...) Só que a nossa cultura de Plano Diretor e dos próprios instrumentos do Estatuto da Cidade, eles são muito mais urbanos que rurais, na realidade praticamente não existe instrumento muito focado na área rural. (...) No caso de Cariacica, assim, era fundamental essa participação da área rural (...), e o município tem um potencial assim muito grande na área rural, pouquíssimo conhecido. Você tem Mochuara, Reserva Biológica [de Duas Bocas], tem área serrana mais próxima de Domingos

⁵⁶ Apesar disto, quando analisamos os números da participação nos seminários em cada uma das “regiões” em relação ao número de habitantes de cada “região”, vimos que houve uma maior presença de pessoas percentualmente da área rural de Cariacica em seu seminário único do que nos seminários das outras doze “regiões”.

Martins, aquela região do manguezal, então um potencial muito forte, produção agrícola muito significativa... Só que para reunir e fazer um debate desse na área rural também é um negócio complicado, né? Porque as comunidades [são] muito dispersas... Você teria de fazer um trabalho muito longo, talvez picado, na área rural, **deveria ter uma regionalização da área rural**,... Ficou uma região só [em Cariacica]. **É uma dificuldade assim, a gente acaba homogeneizando muito. É uma crítica até...**” (Entrevista com um dos coordenadores técnicos da FCAA)

Apesar da autocrítica, esta “homogeneização” da área rural do município acabou sendo mantida na confecção de outros planos diretores onde a FCAA prestou serviços posteriormente, como no caso de Serra, município também localizado na região metropolitana da Grande Vitória e com relevante área rural. De outro lado, o representante da consultoria vê como uma dificuldade se trabalhar com um número elevado de “regiões” na leitura comunitária – já considerando o total de 13 “regiões” utilizado em Cariacica algo um tanto numeroso:

A gente não conseguiria fazer uma discussão por bairro, é impossível. E nem é muito interessante que como a lei é municipal, se você fragmenta demais perde esta noção do todo que tem que ter. O governo (em Cariacica) era novo, não tinha uma administração assim, uma divisão regional de administração, tipo Vitória tem, regional, pronta. Então também não tínhamos como aproveitar isso que talvez pudesse até ser menor ou menos fragmentado do que 13 (treze). **Hoje eu avalio assim: 13 (treze) é muito grande eu acho, essa regionalização. São muitas regiões...** Para você ter uma noção, na Serra nós trabalhamos com seis. Metade (da das regiões de Cariacica), e o município (da Serra) é parecido (com Cariacica, em área). **Fragmenta muito e o resultado eu acho que perde essa noção, fica muito na reivindicação pontual,** e o PD não tem esse objetivo de ficar somente naquela coisa pontual tipo OP. Ele (PD) tem de entender melhor essa lógica da cidade como um todo, como se dá esse processo de expansão, ocupação, de diferentes tipos de uso, questão viária, e isso quando você fragmenta muito dificulta. **Por outro lado (havendo mais regiões), abre a oportunidade das pessoas participarem mais, participarem mais porque fica mais (perto) de você... Se o cara tiver que ir numa reunião que é muito longe, num bairro (...), ai dificulta.** (Entrevista com um dos coordenadores técnicos da FCAA - grifo nosso)

O depoimento expõe a dificuldade de se pensar numa organização espacial que propicie uma maior e melhor (em termos qualitativos) participação da população numa discussão como a do PDM. Ao mesmo tempo em que o técnico da consultoria questiona a contribuição das reivindicações da população no caso de uma divisão

territorial muito fragmentada em um processo que visa a pensar “o todo” (do município), de outro lado ele concorda que uma maior quantidade de “regiões” poderia facilitar na maior participação e locomoção daqueles que se dispusessem a participar de uma reunião sobre um tema ainda pouco conhecido para uma imensa maioria das pessoas (e que a minoria que conhece o assunto por vezes não participa) num bairro afastado de onde mora. Somam-se, ainda, os custos e precariedade da oferta e qualidade dos transportes coletivos em algumas localidades.

Tal aspecto solidifica uma vez mais a importância de se pensar sobre a espacialidade na organização dos processos de participação popular, mesmo quando a dimensão espacial dos processos participativos tem sido negligenciada pela maior parte da literatura especializada sobre participação popular no planejamento e gestão municipais, conforme análise de Souza (2006, p. 314-363).

Quanto à crítica do representante da consultoria ao caráter pontual de reivindicação por parte dos participantes nos seminários regionais de leitura comunitária (como exposto no último trecho de entrevista visto acima), opinião semelhante é compartilhada em entrevistas por três técnicos municipais à época, que expõem também sobre confusão que existiu em sua opinião sobre a participação no OP e a participação na elaboração de um PDM em 2006:

“(...) a população vai para lá como se fosse um OP. E OP tem uma proposta legal. **Orçamento Participativo tem uma proposta legal quanto à questão de gestão participativa, só que ela peca porque nossa população está acostumada a uma ‘miséria’ de ficar pedindo coisinha, então eles foram, muitas pessoas para as reuniões do PDM com aquela visão de OP, que quero que asfalte a minha rua, que coloque uma praça, que tire a feira livre dali, a sei lá, sabe aquelas coisinhas de OP....** A compreensão do que é cidade, e a formação de você como partícipe dessa cidade, da formação dessa cidade, do planejamento dessa cidade, ela é muito complicada, **você tem de fazer uma educação dessa população para ela poder montar isso antes. Não adianta nada você chegar lá com todo levantamento teórico que o pessoal já tinha feito, (...), e levar todos os diagnósticos e apresentar para a população, se elas não entendem a leitura dessa cidade.**” (Entrevista com ex-técnica municipal – arquiteta - grifo nosso)

“(...) **foi uma experiência nova para o município**, como nunca teve Plano Diretor aqui, e OP era uma coisa que eles queriam muito e estava acontecendo com muito sucesso assim, estava dando tudo certo mesmo, aí também isso foi uma dificuldade porque assim no começo a gente tinha que fazer eles entender o que nós estávamos construindo, que processo era aquele, a gente não estava discutindo obra de rua, não era para ver (...) obra de pavimentação, obra disso... Não! **Era para escrever uma legislação. Então isso também no começo assim a gente teve que trabalhar com a comunidade, tudo para eles entenderem que o que a gente estava fazendo ali não era discutir problemas assim específicos, era a problemática maior do município (...)**”(entrevista com técnica municipal – arquiteta. Grifo nosso)

“(...) **as pessoas não tinham digamos assim uma preparação sobre o que elas iriam fazer lá. Tinha gente que ia enganado (confundindo) achando que era Orçamento Participativo, por exemplo.** Poucas pessoas, mas chegavam. E quando sabiam que não era OP, que não era para decidir obra, viravam a cara e iam embora.” (entrevista com ex-técnico municipal - geógrafo)

Como já dissemos, a realização do PDM ocorreu durante um período quando se iniciavam também algumas das plenárias do OP de Cariacica. Na opinião dos técnicos municipais isto contribuiu numa certa confusão por parte dos participantes dos seminários de leitura comunitária em relação às duas rotinas (OP e PDM), seja quanto ao caráter pontual de suas reivindicações - que para os técnicos da consultoria e da prefeitura não abrangia a discussão *mor* do PDM quanto a pensar a cidade como um todo - ou em alguns casos simplesmente confundindo os seminários com uma das reuniões do OP.

Esta compreensão dos problemas pelos participantes dos seminários numa escala (ou nível) predominantemente microlocal, e sua reivindicação nos seminários de leitura comunitária por “problemas pontuais referentes ao bairro”, refletem para nós que, para muitos, é ainda no bairro onde, principalmente, vive-se o município e seus problemas. É lá que se fez ou se faz aos poucos a casa. É de lá que se parte para o emprego ou mesmo é onde se trabalha. É na rua, no quarteirão ou no bairro que os alagamentos em épocas de chuva intensa mais preocupam na hora de sair ou retornar para casa. “É (...) nessa escala que eles [moradores] poderão monitorar mais eficientemente a implementação de decisões que influenciam sua qualidade de vida no cotidiano” (Souza, 2008, p. 107).

Quanto a maior dificuldade de compreensão pelos indivíduos da escala (ou nível) mesolocal, esta é assim analisada por Souza (2008):

[...] ao que se poderia chamar de “nível local *stricto sensu*”: a cidade ou, também, o recorte associado ao Estado local, município. Ao menos em cidades grandes e médias, não é possível, aqui, ter uma vivência cotidiana da cidade como um todo, no sentido de experiência pessoal e direta, como aquele que se tem ou pode ter com o bairro. A seletividade dos compromissos, das rotinas e dos deslocamentos diários, além do custo de deslocamento (tempo e dinheiro) e a complexidade e magnitude do recorte espacial impedem que se possa formar a propósito da urbe uma visão de conjunto tão densa e forte quanto aquela que se forma a respeito da própria moradia, do próprio quarteirão e até mesmo do bairro ou setor geográfico. Não obstante, em um sentido importante a vivência do nível mesolocal é relativamente forte: as notícias, os comentários e as impressões, as críticas e os sentimentos de satisfação ou insatisfação com o espaço onde se vive, não apenas os veiculados pela imprensa escrita, falada e televisionada (para o qual o nível local sempre é um ambiente privilegiado) mas também aqueles que “entram pelos poros” na rua, no táxi, nos transportes coletivos e nos lugares públicos em geral, definem uma “ambiência” envolvente e criadora de sentimentos de lugar. Ademais disso, o nível mesolocal, ao corresponder a um nível de governo (no caso de o recorte ser o município), define, igualmente, um espaço de referência para mobilizações, reivindicações e a prática política (SOUZA, 2008a).

Ou seja, esta dificuldade encontrada no caso de Cariacica não seria algo exclusivo deste município, mas uma dificuldade encontrada, em maior ou menor grau, de uma cidade para outra, onde os vários problemas encontrados num nível microlocal como a falta de infra-estrutura e equipamentos públicos acabam por representar num plano mais “urgente”, na ótica de boa parte dos participantes na leitura comunitária, os maiores problemas do município. Mas, como Souza destaca, o nível mesolocal (o município) também é percebido como tal, sendo que talvez o curto tempo (ocorreu apenas um encontro por “região”) e empenho tenham faltado para revelar esse aspecto.

Este tipo de crítica suscitada por parte dos técnicos da Prefeitura e consultoria ao caráter pontual das reivindicações da população na leitura comunitária revela não só uma preocupação em termos de adequação destes apontamentos ao plano diretor, mas representa também uma forma de ver a cidade diferente por não vivenciarem no cotidiano tais problemas de igual maneira, seja por não morarem no município ou por um modo de viver e pensar diferenciado – em nenhum momento considerado pelos técnicos/especialistas como melhor, mas que é diferente.

Por mais que individualmente cada técnico tenha uma forma de ver e pensar o mundo, em termos de sociedade não se pode deixar de observar que cada vez mais as classes consideradas alta e média brasileiras (classes dominantes e médias em termos de capital econômico ou social e simbólico, como sugere Bourdieu – incluindo-se entre estes os técnicos/especialistas da consultoria e prefeitura, bem como o autor do presente trabalho) afastam-se de uma posição de maior reivindicação pela coisa “pública”, ou seja, caminham na direção oposta à manutenção de espaços de convivência pública, justificando esta opção como a procura por maior qualidade de serviços prestados (daí a opção pelo setor privado na aquisição de planos de saúde, escolas de ensino particular, compra de automóveis, utilização de áreas de lazer “exclusivas”) com a maioria não manifestando assim nos espaços abertos à participação da população – que não são de nenhuma maneira restrito aos pobres – uma reclamação pela falta de postos públicos de saúde, escolas de ensino básico, praças e áreas de lazer, necessidade de melhoria do transporte coletivo, calçamento de ruas, serviços básicos de saneamento e coleta de lixo, etc., algo que parece destinar-se somente aos “menos favorecidos economicamente”.

Apesar de justificável a preocupação de técnicos da consultoria e da prefeitura com o todo social – técnico – jurídico que envolve o temário de uma discussão como o PDM, este praticamente não foi apresentado à população. Tudo ocorreu em apenas um encontro por “região”, não havendo uma preparação prévia. Este papel que caberia ao Comitê Gestor de multiplicar o debate simplesmente não ocorreu.

A justificativa para a realização de apenas um encontro por região foi novamente o prazo curto de tempo para elaborar o PDM, com os encontros sendo realizados ao longo dos sábados ou à noite durante a semana (apenas em 4 “regiões” o evento foi dividido para ser realizado em duas noites), ocorrendo inclusive de forma paralela em “regiões” distintas num mesmo dia e horário.

O grande número de “regiões” e o curto prazo de tempo serviram também como justificativa para o **não retorno às regiões** posteriormente para apresentação dos resultados da leitura técnica e comunitária. Desta forma, não houve o retorno do debate junto à população em cada “região” sobre a continuidade dos trabalhos do

PDM, com relação ao macrozoneamento e zoneamento do município, gabaritos e outros parâmetros urbanísticos, sobre o conselho do PDM, e assim por diante.

Como não ocorreu também um retorno às “regiões” pelas bases sociais, ou seja, pelos representantes populares no Comitê Gestor e Secretaria Executiva, isto pode acarretar num questionamento no futuro por parte das pessoas que participaram dos seminários de leituras comunitária do PDM se valeria a pena participar novamente, já que não houve um “retorno” ao indivíduo e ao grupo se suas contribuições aos debates efetivamente tiveram efeito, ou em caso negativo, discutindo sobre as justificativas disto.

Analisamos na sequência os números da participação da população nos seminários regionais de leitura comunitária realizados nas 13 “regiões”. O Mapa 4 foi organizado a partir das informações constantes nos relatórios disponibilizados pela prefeitura. Nele, inserimos os números de bairros que compõem cada uma das “regiões” utilizadas pelo PDM de Cariacica, além da população total desses bairros em termos aproximados (utilizando números do Censo do IBGE de 2000, obtidos nos relatórios do Orçamento Participativo de Cariacica) e do número total de participantes nos seminários por “região”.

Conforme as informações dispostas no mapa, a “região” que apresentou o maior número de pessoas participando dos seminários foi a Região 10, com 41 presentes. Esta região envolve 31 bairros e contava, em 2000, com uma população total de 23.135 habitantes. A segunda “região” com mais número de participantes foi a região 4 que serviu como piloto e será melhor detalhada na sequência. Apenas cinco “regiões” apresentaram um número igual ou superior a 30 participantes em seus seminários de leitura comunitária. As “regiões” com menor número de participantes em seus seminários foram a Região 2, com um total de 14 presentes, de uma população total de 22.610 habitantes em 2000, e a Região 8 com apenas 19 participantes (de um total de 18.838 habitantes em 2000).

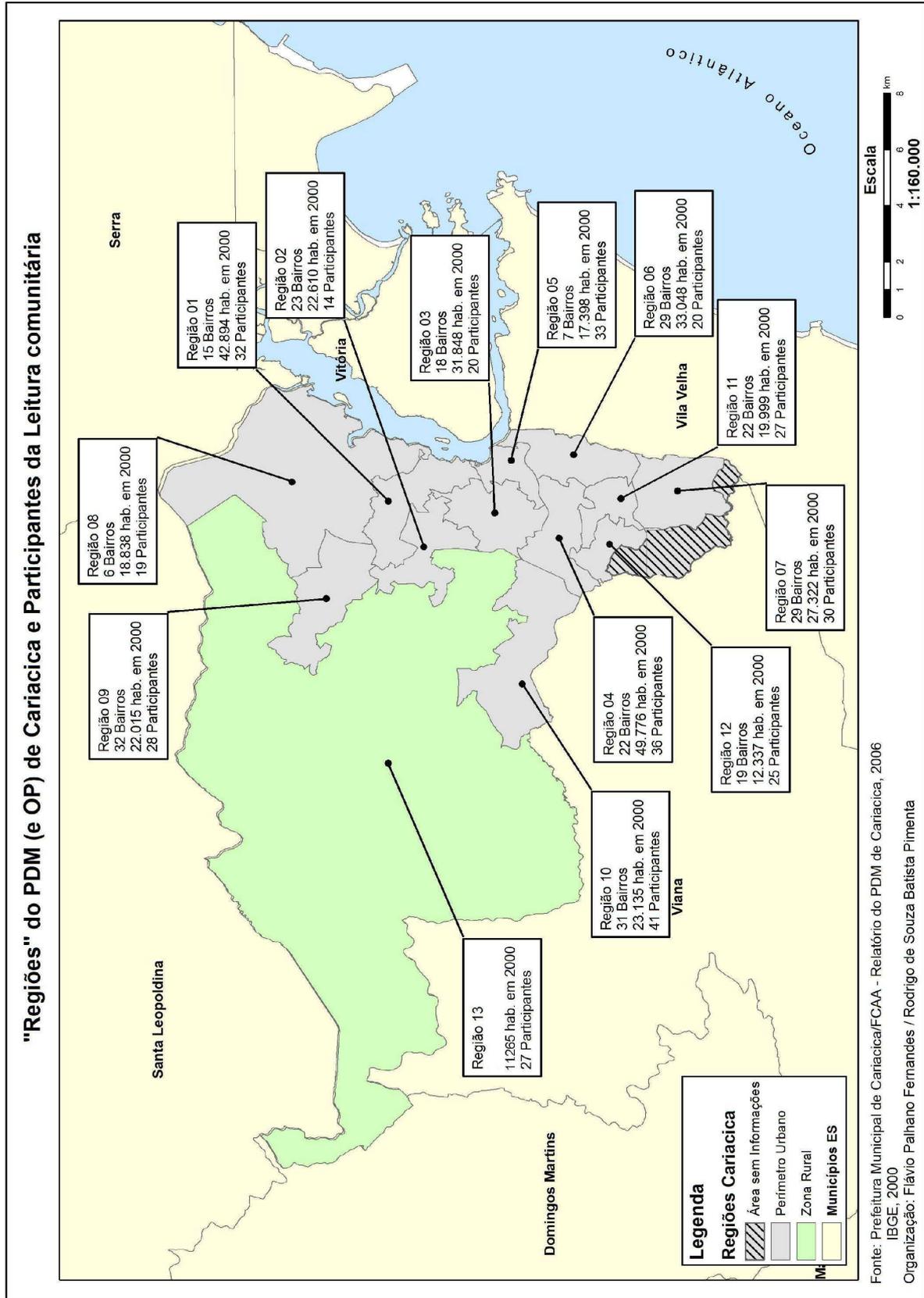
Como podemos observar pelas informações no mapa, um número muito pequeno de pessoas participou dos seminários se levarmos em conta o total da população municipal. Somando-se todos os participantes registrados nas listas de presença da

leitura comunitária temos um montante de 352 presentes nos seminários⁵⁷, de uma população municipal que totalizava, em 2000, aproximadamente 324.300 habitantes.

Ou seja, o total de participante da leitura comunitária do PDM representaria algo em torno de 0,1% da população municipal. Obviamente, não podemos julgar a qualidade da participação somente pelos aspectos quantitativos, podendo mesmo um trabalho com baixo número de pessoas ser um tanto proveitoso, no entanto, este percentual pode se tornar ainda menos representativo quando aprofundamos sua análise.

Através das atas divulgadas pela prefeitura, fizemos um esboço de divisão dos participantes de cada um dos seminários por segmentos (TABELA 5). Esta divisão visa a servir apenas como um parâmetro aproximado. Foram divididos em Prefeitura, Consultoria, Lideranças ou Representações de bairro (aqueles que preencheram o nome da entidade/associação na lista de presença), Ativismo Social, Grupo vulnerável (representação de pessoas especiais), vereador e outro. Por fim o morador, ou seja, aquele que não colocou o nome de nenhuma entidade ou só colocou o nome do bairro.

⁵⁷ Deve-se levar em conta que por serem listas de presença de atividades realizadas por vezes em dias distintos uma mesma pessoa possa ter sido contabilizada por mais de uma vez.



Mapa 3 - Regiões do PDM e participação nos seminários de leitura comunitária.

Observando a Tabela 5, destacamos primeiramente a Região 4, composta por 22 bairros que apresentavam, em 2000, uma população de aproximadamente 49.776 habitantes. O seminário nesta região foi o primeiro a ser realizado (sendo considerado uma espécie de seminário-piloto), contou com apenas 36 participantes. Dos 36 participantes, 25 representavam a prefeitura ou a consultoria. Este número elevado de participantes da prefeitura e consultoria é justificável por tratar-se do primeiro seminário realizado como uma experiência piloto para a realização em outras “regiões”. Porém, a questão principal para reflexão aqui é: qual a razão (ou as razões) para apenas nove participantes presentes no seminário de uma região com quase 50.000 moradores? Números tão baixos de representação de moradores não inviabilizam um processo de participação mais efetivo e consistente?

Tabela 5 – Esboço da divisão de participantes da leitura comunitária por segmento

	Prefeitura	Consultoria	Lideranças/ Repres. Bairro	Ativismo social	grupo vulnerável	vereador	outro	identificou apenas o nome do bairro ou S/ identificação	total de participantes
região 1	3	4	10		1	1		13	32
região 2	4	2	11	2			1	6	26
região 3	9	5	3				1	2	20
região 4	16	9	2	3		1	3	2	36
região 5	2	8	20	2				1	33
região 6	2	2	6	2		1	2	5	20
região 7	3	2	5	1			1	18	30
região 8	2	3	5	1		1	1	6	19
região 9	3	3	12	3			2	5	28
região 10	10	4	16	1		1	1	8	41
região 11	3	3	8	1	1	1		10	27
região 12	3	3	1	2		1	1	14	25
região 13	4	7	1				3	12	27
total	64	55	100	18	2	7	16	102	364

Fonte: Lista de presença dos seminários de leitura comunitária. Relatórios do PDM.

Organização: Flávio Palhano Fernandes

OBS: As mesmas pessoas podem se repetir nas sessões.

A “região” 13 (área rural) que corresponde a mais da metade do território do município, conforme podemos observar no MAPA 2, apresenta um total de 29 comunidades, visto não estar inserida no perímetro urbano. A realização da leitura comunitária envolvendo a região rural foi realizada em um único seminário, no dia 8

de julho de 2006. De um total de 11.265 habitantes segundo o Censo de 2000 (3,48% da população municipal), apenas 27 pessoas participaram do seminário. Destes, mais de um terço eram representantes da prefeitura ou da consultoria. Como já foi dito, apesar de representar uma área superior a todas as outras, foi justamente na Região 13 que tivemos percentualmente uma maior participação em termos quantitativos quando relacionamos o número de participantes nos seminários pelo número total de moradores por “região” (0,23 % do total de moradores da “região”)⁵⁸.

Quais seriam as razões/obstáculos que levaram a este número tão baixo de participantes na leitura comunitária? Poderia ser somente atribuído ao desinteresse geral da população em participar de eventos, sobretudo quando se trata de uma temática que lhe é pouco conhecido? Ou o problema também estaria relacionado com a necessidade de uma maior divulgação? Os horários, datas e locais das atividades não teriam sido os melhores?

Faremos brevemente em tópicos um resumo de fatores que possam ter sido limitantes a uma maior participação nos seminários de leitura comunitária:

Quanto ao local do seminário, dificuldades de deslocamento, horários e dias dos eventos: Segundo os relatórios do PDM, os seminários foram realizados em locais públicos, a maioria escolas da rede municipal e estadual, escolhidos buscando centralizar os bairros que compusessem as referidas “regiões”. No entanto, o grande número de bairros de cada “região”, algumas delas, de área relativamente grande, pode ter constituído um obstáculo (além do custo com

⁵⁸ O professor Dr. Paulo Scarim (UFES), membro da banca, questionou sobre as razões desta maior participação dos moradores da área rural no seminário em sua “região”. A realização de entrevistas como os moradores da área rural poderia contribuir para que buscássemos maior argumentação para o questionamento proposto. O professor Scarim expôs ainda sobre a importância de uma maior reflexão sobre o planejamento do espaço rural, superando a visão simplista que enxerga-o como “atrasado”, “vazio” e como área passível de expansão urbana.

Concordamos que esta pode ser uma importante possibilidade para novos estudos. Frisa-se que o orientador do presente trabalho já havia sugerido anteriormente para o aprofundamento desta discussão a leitura das seguintes obras: SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.) O planejamento do município e o território rural. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_165.pdf

Além do texto de CAMPOS, N. & KRAHL, M. F. L. Territorialidade: Elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: STEINBERGER, M (org.). Território, Ambiente e Políticas Públicas. Paralelo 15 e LGE Editora, Brasília, 2006. p. 83 – 100.

transporte a depender da distância). Sobre isto, já expusemos que a realização de eventos reunindo menos bairros, numa divisão micro-regional, poderia contribuir numa maior e melhor locomoção de pessoas a reuniões mais próximas de suas casas.

Quanto ao horário de realização das atividades, a opção pelo horário noturno ou ao longo dos sábados ocorreu logicamente para possibilitar a participação de um número maior de trabalhadores(as). Mesmo assim, esbarra-se na dificuldade de muitos trabalhadores(as) de comprometer o dia e a tarde de sábados, seja em razão de trabalhar também neste dia (caso dos comerciantes e comerciários), ou em razão de ser um único dia “livre” para ir ao comércio, por exemplo.

Já em relação a possíveis dificuldades em participar em atividades no horário noturno (não só o PDM, mas no caso das reuniões de Conselhos, OP, etc.), o comentário de uma das lideranças da FAMOC suscita o problema da segurança e da oferta de transportes:

“(…) hoje está mais difícil (mobilizar pessoas) por questão da segurança. Tem muito assalto, as pessoas ficam com medo de andar à noite, [apesar de que antes segundo a entrevistada isto era pior]..., o município era muito mais escuro, falta de segurança, mas desde o segundo ano de governo do Hélder (refere-se a 2006) teve, (...), mudança de centenas de lâmpadas, e tornou a cidade mais clara, mais iluminada, tem mais ônibus, isso facilita, mas tem pessoas que moram muito longe e tem uma limitação. Qual é a limitação? Nove horas (21 horas) o pessoal sai da reunião, vai embora. E nem sempre as reuniões começam às 19h, ou 19:30h, às vezes começa às oito, quando é oito e meia, quinze para as nove, nove horas o pessoal já está saindo porque já tem os horários de ônibus para voltar. E esta questão da segurança é o argumento da população, das lideranças (...)” (entrevista com liderança da FAMOC)

Quanto à divulgação das atividades: De acordo com o Termo de Referência do PDM, as ações de divulgação das atividades do PDM “deveriam ser ousadas utilizando-se de mídias de alto impacto como TV, Rádio e outdoor”, assim como mídias tradicionais como convite, cartaz, folder e jornal.

No caso do município de Vitória, o autor do presente trabalho (morador da capital) não se recorda de nenhum tipo de divulgação chamando a participação dos moradores para as atividades do PDM de Vitória através de anúncios na TV. Este aspecto foi inclusive questionado informalmente junto a um dos técnicos que participaram da confecção do PDM do município de Vitória que alegou que os valores cobrados pelas emissoras de TV são muito altos (algo questionável visto que muitas prefeituras, estados e o governo federal despendem grandes recursos com propagandas de obras e projetos).

Apesar do custo, há de se considerar de fundamental relevância a exibição pela TV e rádio, seja através de espaço de utilidade pública ou como espaço comercial pago, de chamadas convidando os moradores a participar das principais rotinas participativas ocorridas no município, como o OP e o PDM. Apesar do custo, o retorno ao longo do tempo em termos de um aumento do número de participantes poderia ser compensador.



Foto 7– Propagandas do PDM em outdoor. A mensagem no outdoor é a seguinte: **“Plano Diretor de Cariacica. A cidade que queremos. Lançamento dia 12 de junho às 19 horas, no SEST/SENAT. Participe dos Seminários Regionais e Audiências Públicas. Tel.: (...)”**

Fonte: PMC. 2006.

As fotos acima mostram a utilização de outdoors para a divulgação do PDM de Cariacica. Foram colocados em pontos de boa circulação de pessoas, porém não expõem com clareza o que vem a ser plano diretor municipal, sendo que a divulgação do horário e local de lançamento do PDM e o conclave a participação nos seminários regionais e audiências públicas chamam pouquíssima atenção. Além

disto, consta um número de telefone para informações, algo bem complicado de se tomar nota quando se está em trânsito.

Será que este tipo de abordagem conseguiu tirar pessoas de suas casas à noite ou aos sábados para discutir um tema que historicamente foi qualificado como exclusivo ao “saber competente”, sendo que o anúncio no outdoor não traz nenhum tipo de apelo sobre o que seria discutido?

No caso especificadamente dos seminários regionais de leitura comunitária, o Termo de Referência faz menção à utilização de mídia alternativa como boletim de bairro, jornal da Federação de movimentos populares, jornal do Clube de Diretores Lojistas de Cariacica, dentre outros. Apesar disso, a principal referência citada sobre divulgação da atividade de leitura comunitária pelos entrevistados foi a utilização de carros de som, que apesar de confirmada por liderança comunitária foi, ao mesmo tempo, criticada:

“era divulgado. A mídia inclusive anunciava. Passava em cada região que tinham os debates passavam os carros avisando... só que **este negócio de passar carro em rua avisando para mim não significa nada.** (...) É sempre (ideia) da Prefeitura com este negócio de passar carro, aquelas vans que passam na rua. Ninguém fica... **Rapaz, hoje passa tanto troço fazendo barulho que quando vem mais um você procura desviar a atenção que é menos um que você não quer ouvir.**”
(entrevista liderança da FAMOC)

Para este mesmo representante da FAMOC entrevistado a melhor divulgação dar-se-ia através das próprias lideranças:

“Você tem que ter a liderança, chegar para liderança e dizer assim tal dia tem isto e você está convidado. Chamar pessoalmente. **Como eu faço quando tem de convocar o pessoal, pego por telefone no final do expediente, ou no sábado e domingo, e chamo um por um por telefone e chamando pelo nome. Para ver se eu garanto aqueles que eu estou chamando. Como foi o encontro da Pastoral da Saúde, nós tínhamos 336 pessoas,** simplesmente aqui pelo telefone, avisando cada liderança, ó tal dia tem o encontro, assim, assim,... Pronto, foi passando o aviso e pronto. O pessoal anota o recado e vai se comunicando.” (entrevista concedida por uma liderança da FAMOC)

Segundo a fala da liderança entrevistada, a quantidade de pessoas presentes na atividade da pastoral da Saúde, realizada por convites via telefone e depois pelo chamado “boca-a-boca”, reuniu um total de pessoas praticamente idêntico ao total dos 13 seminários de leitura comunitária do PDM. Este papel que caberia na elaboração do PDM ao Comitê Gestor acabou não se confirmando. Este último aspecto merecerá nossa atenção na sequência como um importante obstáculo a uma maior participação na leitura comunitária.

O não debate prévio entre setores populares antes do encontro nos “espaços oficiais”: Mesmo com o baixo número de participantes envolvidos nos seminários de leitura comunitária, os técnicos municipais e o da consultoria quiseram deixar claro em suas entrevistas a qualidade da participação das lideranças comunitárias de Cariacica na realização desta e de outras etapas da elaboração do PDM, conforme podemos observar nos trechos que seguem:

“Efetivamente, quem saiu da sua casa para ir participar deste negócio aqui (seminários) foi meia dúzia de gato pingado, entendeu? Eu participei, se não me engano, desta região 2. De uns 14 participantes, eu acho que tinha cinco ou seis pessoas lá da **comunidade. E normalmente era o quê? Era Associação de Moradores. O pessoal das associações de moradores.** (...) E tem mais, a região 2 aconteceu num dia à noite, tá? Porque estava prevista para um sábado, não sei se consta nos anais / relatórios, mas ela (reunião na região, no caso seminário) estava prevista para um sábado. **E no sábado era assim tão pouca gente que foi cancelada. A gente começou o negócio e não conseguiu terminar. A gente foi terminar num outro dia à noite.** E aí sim participou bastante gente. Tivemos de refazer uma espécie de divulgação... (...) Agora, eu não vou te dizer que isso não serviu de nada. **Porque quem participou disso daí foram às lideranças e/ou pessoas que estavam interessadas em discutir a questão ali.** (...) **E houve uma participação assim legal. Tem uns mapas que foram levados, que foram todos rabiscados onde foram mostrados os problemas das comunidades...**” (ex-técnico municipal, grifo nosso).

“Mas foi bem legal, **a gente tem figurinhas que até hoje... lideranças assim que o cara sabe tudo da cidade, contribuiram mais muito mesmo assim.** Até porque a gente, a própria Fundação [FCAA], é até porque como não tinham muitos dados técnicos, estudos do município, então assim toda informação quase veio dessa leitura comunitário mesmo, porque as outras coisas... veio o que do IBGE um

pouco, do Instituto Jones (IJSN), da própria Universidade algumas coisas, mas assim a grande fonte de informações era a comunidade. Então tipo assim, aonde não era para ter indústria? Quem ia dizer isso assim se não tem muitos estudos, então eram eles que falavam: 'Não, essa região aqui não é legal a gente ter isso porque aqui é bem residencial, tem toda uma história'... Então a gente respeitou muito isso no zoneamento né, então foi bem bacana". (técnico municipal, grifo nosso).

Segundo o técnico da consultoria entrevistado:

“Eu acho que é um tema [PDM] que ainda não é, não faz parte assim do rol dos temas que mais despertam maior atenção da população ainda, né? É uma coisa nova a população discutir, ainda mais num município que não tem cultura de planejamento como Cariacica, de discutir isso, então isso já cria algumas barreiras. Aquilo que eu falei anteriormente, estava tendo OP acho no mesmo período, e ai dificulta também. Agora, apesar de a baixa representatividade numérica, teve boas contribuições do ponto de vista assim qualitativo,... (...) **Agora as lideranças de Cariacica, elas são lideranças que participam bem.** Tem uma cultura lá de questionar,...” (representante da consultoria entrevistado, grifo nosso).

As fotos que seguem mostram alguns destes momentos levantados pelos técnicos da prefeitura e da consultoria nos seminários de leitura comunitária.



Foto 8 – Seminário Leitura Comunitária Região 1 Fonte: PMC, 2006.



Fonte 9 – Seminário Leitura Comunitária Região 2
Fonte: PMC, 2006.



Foto 10 – Seminário Leitura Comunitária Região 4: Atividade Piloto
Fonte: PMC, 2006.



Foto 11 – Seminário Leitura Comunitária Região 5
Fonte: PMC, 2006.



Foto 12 – Seminário Leitura Comunitária Região 10
Fonte: PMC, 2006.



Foto 13 – Seminário Leitura Comunitária Região 11
Fonte: PMC, 2006.

É bem interessante ver nas fotos o envolvimento de pessoas em torno de mapas, marcando com canetas coloridas aspectos relacionados ao seu bairro, localizando pontos com problemas, possíveis limites entre bairros, áreas de vazios urbanos, etc. Ver pessoas que não são geógrafos, técnicos, militares, políticos ou empresários, ao redor de cartazes/mapas faz recordar o debate trazido por Yves Lacoste, acerca da importância de pensar táticas e estratégias utilizando-se dos mapas e de como seria relevante saber ler uma carta/mapa.

Apesar disso, não é possível somente pelas fotos compreender se efetivamente houve um ganho em termos de discussão e debate sobre o município e o enfrentamento de seus principais problemas e conflitos e assim avançando em termos de propostas, para além de marcações pontuais em mapas e listagem de problemas que posteriormente poderiam cair “nas costas do OP (ao estilo “- Isto deve ser pedido pela comunidade no OP”)).

Além disso, como observado nas últimas falas dos entrevistados, a participação nos seminários além de limitada quanto ao número de participantes, se deu predominantemente por lideranças se somados representantes de associações de moradores e aqueles vinculados a FAMOC e ao MNLM.

Uma das lideranças da FAMOC aborda em um momento de sua fala justamente sobre a participação de lideranças nas leituras do PDM:

“E essa questão da participação, a leitura [comunitária do PDM] e etc e tal, é exatamente esse pessoal que participa. (...) Muito pouca gente por isso, porque **quem é chamado são as lideranças**. O que é que caracteriza uma liderança? As lideranças dos times de futebol não são consideradas lideranças... Das macumbas, dos terreiros... Não são consideradas lideranças. Dos grupos de movimentos negros, você entende, não são consideradas... Juventude, não é, não são chamados. (...) **A participação efetiva é muita pequena, se dá nessas lideranças que são presidentes de associações de moradores**. (...)” (representante da FAMOC, grifo nosso).

E continua:

“O problema é exatamente esse. Quer dizer, tem uma não digo uma divisão, mas eu acho que uma divisão até natural né, quer dizer tem a população, que participa pouco, tem as lideranças, tem vários tipos de lideranças, mas tem dois tipos, por exemplo, é... das pastorais e do “movimento popular”, que são as associações de moradores. Os outros segmentos não estão representados. Por exemplo, tem um segmento em todos os bairros se você for pesquisar que deveria estar integrado com o trabalho da associação de moradores e que não estão: são os grupos de futebol. A população participa desses grupos. É uma forma de organização, mas é muito em torno do lazer imediato, não tem uma perspectiva de longo prazo orgânico. Mas eles deviam estar integrados, mas eles não estão. Nem pelo poder público e por nós também, nós não conseguimos trazê-los para trabalhar conosco. Eles não se juntam a nós. Dia de domingo tu passa nesses bairros onde tem área de jogo tem lá a trave, tem umas coisas de pneu que eles põem (...) pela região dez (10) e sete (7) tu vê isso aí, a mulherada lá torcendo, a juventude, os homens tomando cerveja, comendo churrasquinho, etc e tal, está todo mundo agregado ali no domingo à tarde. Domingo à tarde você não consegue reunir as lideranças do movimento popular porque tem jogo de futebol. E é um espaço importante enquanto espaço de aglutinação de pessoas (...). E (...) tem uma questão exatamente essa, (...) quem é

considerado liderança? São as associações de moradores e as pessoas que trabalham na frente dos projetos da igreja: pastoral da criança, pastoral da saúde, pastoral da juventude, catequese, etc. e tal. Aí tu vai ver as mesmas pessoas estão na pastoral operária, nesses grupos que eu citei, estão no OP, estão nos conselhos, e outras atividades ou espaços..." (representante da FAMOC)

Um dos aspectos que questionamos junto às lideranças da FAMOC entrevistadas foi se existiu anteriormente aos debates "oficiais" realizados pela prefeitura, a oportunidade de momentos de debate com as bases nas comunidades visando a fortalecer a participação num momento posterior, seja no caso da elaboração do PDM ou posteriormente:

"Às vezes, muito raramente, a gente senta para fazer uma leitura coletiva, um debate coletivo..." (representante da FAMOC, grifo nosso).

Na realidade, praticamente não houve um debate prévio nas bases dos movimentos antes da leitura comunitária. E durante a elaboração das outras etapas do PDM isto também não ocorreu, no tocante à multiplicação dos debates junto à base local dos movimentos por via do Comitê Gestor e dos representantes populares na Secretaria Executiva. As razões para isto estariam, segundo os entrevistados, na pouca renovação das lideranças, e na sobrecarga de algumas lideranças envolvidas em outras agendas, além da discussão do PDM.

Abaixo, dois depoimentos de representantes da FAMOC que abordam isto:

"Então nós não multiplicamos (...), nós estamos em várias frentes, por exemplo, eu estou em cinco conselhos, (...), eu não estou dando conta de fazer isso. Quando aparece as Conferências das Cidades, pela experiência que a gente tem, eu sempre sou chamada pela FAMOC para integrar, (...). Então quer dizer é muita sobrecarga. E a gente faz as coisas sem planejamento estratégico. Por exemplo, movimento popular tem dificuldade. A FAMOC nós temos dificuldade de fazer planejamento estratégico. Nós tivemos nosso congresso em abril, levantamos as questões, tiramos duas bandeiras de luta que eram acessibilidade e mobilidade,... Nós não conseguimos implementar. (...) E essa questão da participação, da leitura (comunitária do PDM) e etc e tal, é exatamente esse pessoal que participa..." (liderança da FAMOC entrevistada)

“É, sempre é as mesmas lideranças, né? (...) Você não vê liderança nova surgindo para fazer as coisas. Até mesmo nos movimentos sindicais estão acabados, estão cansados, todos viciados porque não tem lideranças novas entrando. E na Igreja é a mesma coisa, porque a Igreja sempre foi um grande celeiro de lideranças, hoje não tem mais. Por quê? Hoje não se trabalha mais a questão da juventude. Então, ou a gente trabalha a questão da juventude na universidade, nas escolas, nos grêmios, faz o povo participar e ter interesse por participar, ou a gente vai ficar naquela história que na terra de cego quem tem um olho é rei. Daqui um dia quem tiver um olho vai ser rei neste país. Por quê? **As lideranças estão sumindo, o povo está desacreditado, primeiro porque o pessoal trabalhou muito no passado e os resultados não foram satisfatórios. E hoje o pessoal está cansado de não ver resultado.** Então eu acho que nós temos de lutar muito para formar novas lideranças, principalmente dos jovens. E a FAMOC está aí lutando, tentando, esperneando para fazer cursos, treinamento,... Quando você pensa vai dar um curso para 100 pessoas, aparecem lá 15, 20 pessoas. (...). Preparamos o décimo Congresso (da FAMOC) pensando vai dar uma multidão. Fizemos uma boa divulgação, rodamos o município todo, convidamos todo mundo... Quando a gente pensava que fosse passar de 100 pessoas deu 36 pessoas. E as mesmas pessoas, quase que aqueles que fundaram a FAMOC há vinte tantos anos atrás. Muito pouca gente nova.” (liderança da FAMOC, grifo nosso).

Na fala acima, onde a liderança da FAMOC expõe o desânimo da população ao trabalho realizado no passado e de resultados não satisfatórios, recordarmos que nas entrevistas foi comentado que durante a realização do Plano Cariacica Vale Mais (plano estratégico realizado no governo anterior 2001-2004), houve uma série de reuniões de consulta à população. No entanto, os resultados deste documento pouco serviram à população, o que segundo entrevistados levou os moradores a não participar das leituras comunitárias do PDM.

Também no caso do PDM deve-se frisar que algo assim pode novamente ocorrer. Apesar da realização das leituras comunitárias nas treze “regiões”, não houve o retorno a elas trazendo assim um *feedback* sobre o que foi levantado pelos moradores nos seminários e o que foi efetivamente incluído nos esboços de diretrizes e propostas para o projeto do PDM. A alegação da Prefeitura e Consultoria mais uma vez foi a falta de tempo hábil.

Um importante questionamento sobre isto, apesar dos obstáculos que como vimos levaram ao atraso na elaboração do plano, remete ao por quê do não início das reuniões com a população antes mesmo da contratação da consultoria, já no ano de 2005. Mesmo com verba limitada e com pouco pessoal não haveria possibilidade de realizar pequenos encontros reunindo pessoas de bairros próximos ou mesmo utilizando a mesma regionalização utilizada pelo OP, para que se adiantasse um processo tão importante como o de “ouvir os moradores”, e ter um bom tempo para debate e reflexão, ao invés de ter realizado apenas um único encontro por “região”, num período simultâneo ao OP e sem o retorno às mesmas?

3.2.3 Elaboração do projeto de Lei do PDM

Segundo a metodologia detalhada proposta para confecção do PDM de Cariacica, o processo de mobilização da sociedade dar-se-ia através da realização das seguintes atividades, as quais seriam acompanhadas por campanhas de comunicação social e divulgação:

- 3 (três) oficinas com a Secretaria Executiva (...) **responsável pelo acompanhamento da elaboração do Plano Diretor, ajuste das proposições apresentadas pela equipe técnica e pela multiplicação do processo junto à instituição proponente e às organizações da sociedade;**
- 3 (três) Seminários com o Comitê Gestor, **responsável pela avaliação e validação das proposições apresentadas pela equipe técnica e elemento multiplicador do processo junto às comunidades.** Esta instância também estará aberta à participação da população em geral;
- 3 (três) reuniões com o setor produtivo [setor imobiliário e empresários], instância de identificação de demandas e de **pactuação preliminar das proposições anterior à realização de audiências públicas;**
- Seminários nas 13 regiões do município, instância de identificação da visão da população sobre o território, sensibilização para a temática do desenvolvimento urbano numa visão mais abrangente e identificação de demandas a serem avaliadas na leitura técnica;
- Realização de um Fórum Municipal / Audiência Pública, instância máxima de validação e **pactuação das proposições;** [será abordado no próximo item do trabalho]
- **Reuniões com o Prefeito, Secretários Municipais, equipes técnicas e a coordenação da Instituição proponente** [Questionamos: *E quanto ao Comitê Gestor e Secretaria Executiva*]), como instância de identificação de proposições e de validação técnico política das propostas técnicas apresentadas pela assessoria contratada (Metodologia detalhada do PDM, grifo nosso).

Quanto à realização destas oficinas de capacitação e reuniões e seminários, estas foram divididas por segmentos/grupos.

As primeiras reuniões foram consideradas de capacitação e ocorreram entre os dias 20 e 23 de junho de 2006, contando com uma presença razoável de pessoas no caso do Comitê Gestor (ocorrida na noite do dia 23 de junho e que contou com 43 presentes) e da Secretaria Executiva (que foi realizada em 3 dias e contou com aproximadamente 20 presentes / dia).

Já a reunião de capacitação destinada aos ditos segmentos específicos ou produtivos (nomenclaturas utilizadas nos relatórios do PDM e que fazia menção ao setor imobiliário e empresários) ocorreu na noite do dia 21 de junho e contou com apenas 12 participantes, sendo que metade destes eram representantes da consultoria e da SEMPLAD.



**Foto 14 – 1ª Oficina de Capacitação da Secretaria Executiva do PDM. 22 de Junho de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.**

As demais oficinas/seminários foram realizados em agosto. A segunda oficina do Comitê Gestor foi realizada em conjunto com os segmentos específicos para

apresentação e discussão dos resultados da leitura técnica e comunitária contando com aproximadamente 70 presentes. Apesar disso, analisando-se a ata não encontramos nenhum debate muito relevante. Não há grandes questionamentos nas poucas falas registradas.

A segunda oficina da Secretaria Executiva também teve por fim apresentar os resultados das leituras técnica e comunitária e contou com aproximadamente 30 presentes (com 8 a 9 representantes da população ligados a FAMOC e ao MNLM). Nesta reunião houve uma discussão um pouco maior e alguns questionamentos e sugestões aos membros da consultoria.

Neste momento a Secretaria Executiva já havia sido ampliada - algo sugerido pelos participantes da Secretaria Executiva em encontro anterior visando a ampliação dos debates - com a inserção de representantes de outras secretarias municipais e também de um número maior de participantes de setores da população – estes principalmente da FAMOC e do MNLM.



Foto 15 – 2ª Oficina de Capacitação do Comitê Gestor do PDM e Seguintos Específicos. 2 de agosto de 2006.

Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.



Foto 16 – 2ª Oficina de Capacitação da Secretaria Executiva do PDM. 2 de agosto de 2006.
Fonte: PMC. Relatórios do PDM de Cariacica.

Uma terceira e última reunião/seminário foi realizada, em 14 de agosto de 2006, para apresentação e discussão do macrozoneamento e pré-projeto do PDM.

A terceira reunião/seminário com a Secretaria Executiva contou com 28 presentes. Destes, oito presentes eram representantes de setores da população. Os questionamentos feitos na reunião são principalmente com relação à instalação de indústrias no município e possíveis impactos ambientais. Ao fim, menciona-se sobre os gabaritos, mas o registro em ata é mínimo.

Quanto aos Índices Urbanísticos, o Sr. (funcionário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo) discordou quanto aos percentuais propostos, pois ele acha que ficou muito espaçoso.

A (coordenadora técnica da consultoria) disse que quando foram definidos os índices, pensou-se nas edificações maiores, a fim de que a população seja resguardada.

A (funcionária pública da Secretaria de Finanças) disse que poderia ser revista a diferença de edificação residencial e de edificação comercial. (ata da 3ª Reunião da Secretaria Executiva, 14 de agosto de 2006)

No mesmo dia, à noite, ocorreu a terceira reunião/seminário envolvendo o Comitê Gestor destinado a “Discussão e Pactuação de Propostas” (Relatório do PDM). Esta última reunião do Comitê Gestor contou com apenas 15 presentes. Destes, aproximadamente 10 representantes de segmentos da população e cinco representantes da Prefeitura. Praticamente não há debate registrado na ata nesta última reunião do Conselho Gestor.

Fazemos a seguir alguns apontamentos sobre a participação no Comitê Gestor e na Secretaria Executiva, assim como a participação dos segmentos empresariais, durante as atividades dos seminários/reuniões de capacitação e debate realizados.

Na realidade, a participação dos empresários (ditos segmentos específicos) nestes espaços foi praticamente nula. Talvez seja símbolo desta pífia participação do setor empresarial a questão feita por um representante de uma imobiliária durante a primeira oficina destinada aos segmentos ditos específicos de se a Câmara poderia alterar ou rejeitar as propostas elaboradas nos debates após a aprovação do PDM. Ou seja, generalizando, ao empresariado local esta fala parecia se esperar muito mais da discussão via vereadores na Câmara do que de uma discussão envolvendo a sociedade.

Sobre a não participação dos empresários, esta é ressaltada em entrevista realizada com um dos representantes da FAMOC:

“E tem um porém em Cariacica, que é bom deixar bem claro, que inclusive no PDM isto ficou marcante, **que quem participou de todo este processo foram os movimentos populares e o movimento por moradia, e o pessoal da prefeitura.** Cadê o resto da sociedade de Cariacica? Cadê os empresários de Cariacica? **Não tinha um empresário participando de nada.** (...) Nada, não participaram de nada [referindo-se aos empresários]. Nem sequer a associação dos corretores de imóveis, das empresas imobiliárias, também não tiveram participação, assim que a gente visse nos debates. Se participaram foi em outro fórum separado, não foi no que a gente estava discutindo junto.” (representante da FAMOC)

Apesar de estarem previamente incluídos dentro do Comitê Gestor visando a antecipar um debate que poderia prolongar-se na Câmara (e que efetivamente

perdurou por quase nove meses), a participação dos vereadores também foi fraquíssima durante a elaboração do PDM.

“É, a gente discutiu junto essa composição [do Comitê Gestor]... Mas algumas figuras a gente sempre indica que são importantes de estar no processo, o legislativo né, porque é quem vai votar depois né, (...) mas é muito difícil o legislativo participar! **Nesses municípios todos que a gente tem feito [PDMs], você conta nos dedos os municípios onde teve assim um ou dois vereadores que participaram. É muito difícil...**” (representante da consultoria entrevistado – grifo nosso)

“Os vereadores não estavam nem ai...” (representante da FAMOC)

“**Tinha não sei se era no Comitê Gestor ou na Secretaria Executiva, tinham nomeados todos os vereadores, por exemplo... Só que a maioria não participava.** (...) Eu não sei, talvez por falta de interesse ou por falta de conhecimento do que vem a ser o PDM, não acho que nem por descrença... Agora, eles não participavam (vereadores)...” (ex-técnico municipal – geógrafo - grifo nosso)

“(...) nesse processo do PDM, eu te falo que dois ou três vereadores, de um conjunto de 16 (dezesesseis), que discutiram o projeto, apresentaram emendas. O restante, totalmente apático, distante. E esse percentual se demonstra em diversos projetos de grande alcance social. **Então há um desinteresse total dos parlamentares municipais assim, em participar, porque para eles isso não dá voto, isso exige pesquisa, estudo, passar tempo no gabinete, tem de participar de reuniões, e eles preferem estar fazendo outras atividades que lhes garantam votos.**” (ex-vereador do município 2005-2008 – grifo nosso)

Quanto à figura do Comitê Gestor, esta acabou não se consolidando. Não se nega a presença em média de 40 a 60 pessoas presentes em momentos como a posse e as duas primeiras reuniões/seminários (de capacitação e apresentação dos resultados das leituras técnica e comunitária).

Porém, apesar disto, o Comitê Gestor que ao menos teoricamente foi pensado para apresentar certa heterogeneidade, e que acreditamos que poderia contribuir dando clareza a certos conflitos existentes no município, acabou por configurar-se numa figura praticamente nula na confecção do plano, sendo que o debate, a discussão e

o conflito praticamente não aparece, quando se analisam as atas de suas atividades e nas entrevistas realizadas.

Os trechos das entrevistas reforçam a fraca atuação do Comitê Gestor:

“Que metodologia a gente pensou trabalhar. A gente tem um grupo que a gente chamou de Comitê Gestor e uma Secretaria Executiva. O Comitê Gestor um grupo maior, que a gente aí na época tinha a pretensão de usar os delegados do OP mas aí no final a gente não conseguia compatibilizar as agendas deles, era muita coisa (...) É, nesse Comitê Gestor aí eram vereadores, a sociedade civil assim em geral e esses delegados do OP. Mas como o OP era um processo novo ainda, era o segundo ano, a gente tinha muita dificuldade de compatibilizar esse trabalho com eles, mas ainda assim, **as lideranças que participaram do PDM eram as mesmas que participaram do OP, só que não era na quantidade que a gente queria.** A gente imaginava assim umas 70 (setenta) pessoas que o Comitê Gestor poderia ter e no final era bem menos. Aí no final a gente ficou assim com a Secretaria Executiva e o Comitê Gestor um grupo só. Acabou se fundindo” (...). (técnica municipal – arquiteta, grifo nosso).

“O que ocorre é que o Comitê Gestor, na verdade, se eu me lembro bem, **ele não era um comitê gestor, ele não geria nada, era meio que uma instância consultiva,** que era formada por várias entidades, várias pessoas representantes de várias entidades e era um grupo bem grande. Isso certamente tem em algum lugar lá nos anais do processo... Era um grupo muito grande que dificilmente, aliás, eu acho que em nenhum momento a gente conseguiu fazer todos participarem ao mesmo tempo... Então, eu acredito até que **a participação assim, efetiva dele no PD foi muito pouco representativa.** (referindo-se ao Comitê Gestor). Era para ter sido mais (...) Só que **funcionou muito pouco, até onde eu me lembro o Comitê Gestor não teve nenhum papel importante. Tipo, não teve nenhuma decisão que saiu do Comitê Gestor que fez alguma diferença definitivamente assim.** Tinham participações e tal, mas era uma instância mais consultiva da coisa ali...” (ex-técnico municipal que participou da elaboração do PDM - geógrafo)

Durante a confecção da pesquisa era nosso objetivo contatar pessoas que participaram do Comitê Gestor do PDM e saber mais sobre seu funcionamento na elaboração do plano. Constavam nos relatórios da confecção do PDM em Cariacica as listas de participantes do Comitê Gestor. Ao fazermos contato telefônico com alguns destes, muitos não tinham recordação de maiores detalhes de sua

participação na elaboração do PDM. Tal esquecimento não pode ser atribuído somente à falta de memória sobre algo ocorrido há aproximadamente três ou quatro anos, mas pode estar relacionado também ao fato de que as pessoas não tenham efetivamente se sentido partícipes do processo de realização do PDM.

Como visto há pouco, a terceira e a última reunião do Comitê Gestor contou com somente 15 participantes, talvez um dos momentos mais importante quando o tema a ser apresentado e debatido seriam as propostas de macrozoneamento, instrumentos do PDM e gabaritos que iriam compor o pré-projeto de lei do PDM. Poderia ter contribuído negativamente para isto a pouca ênfase no debate nos encontros anteriores e o não entendimento da população sobre a função e importância que poderia ter o Comitê na elaboração da lei. Talvez por desconhecimento ou não entendimento de todas as regras do jogo como sugere Carlos N. F. do Santos (1988) em sua analogia comparando o que acontece em uma cidade (ou município) ao jogo de cartas:

Só pode haver jogo limpo quando cada um souber o que são suas cartas, o quanto valem e tiver domínio sobre as próprias jogadas. Só assim os agentes se verão envolvidos, terão desejo de participar e prazer de se sentirem responsáveis (SANTOS, 1988, p. 51).

Não se entendia para que o Comitê Gestor existia. Sua não participação em momentos importantes como a definição da metodologia do PDM e a reunião com o Prefeito e os Secretários logo no início do processo demonstram que seu papel foi secundarizado. Coube ao Comitê Gestor a participação num momento simbólico da elaboração do plano (o lançamento) e em reuniões/seminários muito mais para receber informações e tomar ciência do que vinha sendo feito pela consultoria e apontamentos da Secretaria Executiva, como pode ser visto no depoimento a seguir:

(...) no caso de Cariacica, tinha essa instância lá do Comitê Gestor, que era como se fosse um conselho da cidade assim, **por ser muito grande, as discussões assim nesse ‘comitezão’ eu acho que ela acabava não gerando muito debate.** Na Secretaria Executiva, por ser um grupo menor, que se reunia num espaço de tempo maior também, assim tinha um tempo de trabalho maior, eu acho que a coisa fluiu melhor, entendeu? **Então, na realidade, o Comitê Gestor era meio que assim uma instância para prestar contas mesmo do que estava sendo feito,** e a Audiência como o fórum de decisão final. Mas **onde a coisa era debatida mais**

detalhada era na Secretaria Executiva mesmo (representante da consultoria entrevistado, grifo nosso).

Analisando a forma como estes encontros (seminários e oficinas) foram organizados e descritos na metodologia entendemos que a separação de momentos exclusivos de reuniões entre determinados grupos/setores e o mínimo debate/enfrentamento entre estes registrados nas atas dos seminários e oficinas aparentam uma escolha da consultoria e da Prefeitura pela condução dos trabalhos de confecção do PDM através de pactuações (termo utilizado ao longo do relatório) muito pela via do consenso, evitando-se em boa parte das vezes a figura do conflito/confronto nas negociações entre os diferentes interesses envolvidos: governo municipal, governo estadual (que buscava implantar no município diversas atividades de seu interesse), Vale (empresa que é grande proprietária de terras no município e que inclusive financiou a confecção do PDM), empresários do capital imobiliário, assim como os diferentes anseios de uma heterogênea população.

A passagem a seguir extraída dos registros da primeira oficina com a Secretaria Executiva pretende reforçar um pouco este nosso ponto de vista:

É levantada [por representante do MNLM/ES em Cariacica] questão da participação das Imobiliárias e dos responsáveis pela Ferrovia Via Litorânea Sul – Novo Brasil: **quando estes segmentos entrarão na discussão do PDM para tratar dos impactos e/ou benefícios de seus empreendimentos no município?**

[resposta] Deve-se [segundo a Coordenadora da atividade] fazer um levantamento de todos os loteamentos do município e suas regularidades devem ser checadas. **O assunto vai ser discutido com as imobiliárias.** Esses momentos já estão previstos.

Por fim, não intentamos aqui afirmar que o enfraquecimento do Comitê Gestor e a opção metodológica de reuniões por segmentos e o pouco debate (e enfrentamento) gerado foi algo propositalmente feito pela Consultoria e técnicos municipais com intuito de diminuir a participação das representações da população visando privilegiar determinados interesses. No entanto, revela a grande dificuldade encontrada em Cariacica (e que acreditamos se estenda para outros municípios do país), em efetivamente propiciar a participação e fortalecê-la para além de um discurso que reconheça sua importância, mas que diante de certas dificuldades e problemas parecem questionar sobre sua real viabilidade nos dias atuais.

Questiona-se: a maior dificuldade para técnicos municipais e consultores (“com boas intenções”) estaria em como fazer acontecer a participação nos espaços destinados a ela (mesmo que centenas de pessoas comparecessem numa reunião onde se esperavam apenas uma dezena de pessoas) ou em compatibilizar os anseios e apontamentos das discussões surgidas nestes espaços de participação (mesmo com problemas que porventura possam ocorrer) com interesses e pressões difusas debatidos fora deles?

Como, por exemplo, debates em surdina acerca da necessidade de incluir ao PDM projetos “decididos” pelo governo municipal atual ou anterior sobre o “melhor uso” de uma área do município, mesmo que indo na direção contrária aos anseios dos moradores desta localidade e do que dizem os estudos “técnicos”, só para atender aos interesses de empresas economicamente importantes no município (e sob a constante lembrança de não se frear as pseudo “vocações” e o “desenvolvimento” do município).

3.2.4 Novas reuniões, Audiência Pública e o encaminhamento e tramitação do projeto do PDM na Câmara de Vereadores de Cariacica

No dia 21 de agosto de 2006, realizou-se uma segunda reunião entre o Prefeito e os Secretários municipais, visando a apresentar a proposta final de macrozoneamento. Uma vez mais não houve no encontro com o executivo municipal a participação de representantes populares do Comitê Gestor ou da Secretaria Executiva.

Chamou-nos a atenção nos registros desta reunião algumas proposições do Secretário de Desenvolvimento Econômico (ainda hoje na Prefeitura). A primeira delas questiona sobre a proposta de diminuição do perímetro urbano municipal:

(...), SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - discorda em reduzir o perímetro urbano do município **porque reduz o interesse econômico pelo município. Para que reduzir onde hoje já é urbano e com potencial econômico?**

A resposta ao questionamento do Secretário pelo Coordenador Geral da FCAA foi a seguinte:

(...), COORDENADOR GERAL FCAA – destaca que o município de Cariacica vem sofrendo com sucessivos governos que não se interessaram com o controle das expansões imobiliárias, em sua maioria, clandestinas. **Que a proposta de redução do perímetro urbano se dá em duas frentes: primeiro para conter o avanço da ocupação imobiliária de forma desordenada sobre o meio rural e em áreas ambientalmente fragilizadas; em segundo lugar para induzir o adensamento de vastas áreas com baixa densidade. No entanto, devemos pensar também que a expansão urbana tem um alto custo para os cofres públicos e que seria uma enorme irresponsabilidade não considerar esta situação,** mas que em nenhum momento houve interesse de se conter o desenvolvimento econômico, aliás, essa é uma das principais preocupações de todos nesse processo.

O trecho acima mostra que existiu neste momento um mínimo cuidado dos técnicos da consultoria em evitar um avanço da área urbana sobre a área rural, o que aliás foi um ponto ressaltado nas reuniões por alguns moradores da área rural preocupados com o visível avanço da área urbana de Cariacica sobre a área rural do município.

Ainda sobre os limites entre o espaço rural e urbano e sua área de transição, o Secretário de Desenvolvimento Econômico sugeriu na reunião com o Prefeito e os secretários, que houvesse uma redução da chamada Zona de Amortecimento:

(...), SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – **sugere que haja uma redução da zona de amortecimento** nos seguintes locais: **na margem esquerda da Rodovia do Contorno [BR-101 – ver mapas]**, uma vez que já estão acontecendo alguns empreendimentos; no entorno da área do polo industrial. **Sugere também a mudança da nomenclatura, porque zona de amortecimento assusta investidores.** E atrás do loteamento Padre Gabriel, sugere unir as áreas com destinação industrial.
(...)

(...) COORDENADOR GERAL FCAA – diz que todos os questionamentos, discordâncias ou novas proposições deverão ser analisados com a máxima atenção pelas equipes técnicas da FCAA e da PMC. No entanto, **estas questões estarão sendo discutidas com a Secretaria Executiva e o fórum deliberativo de todas as divergências é a audiência pública.** (ata de reunião com Prefeito e Secretários. Relatórios do PDM, Cariacica / FCAA, 2006 – grifo nosso)

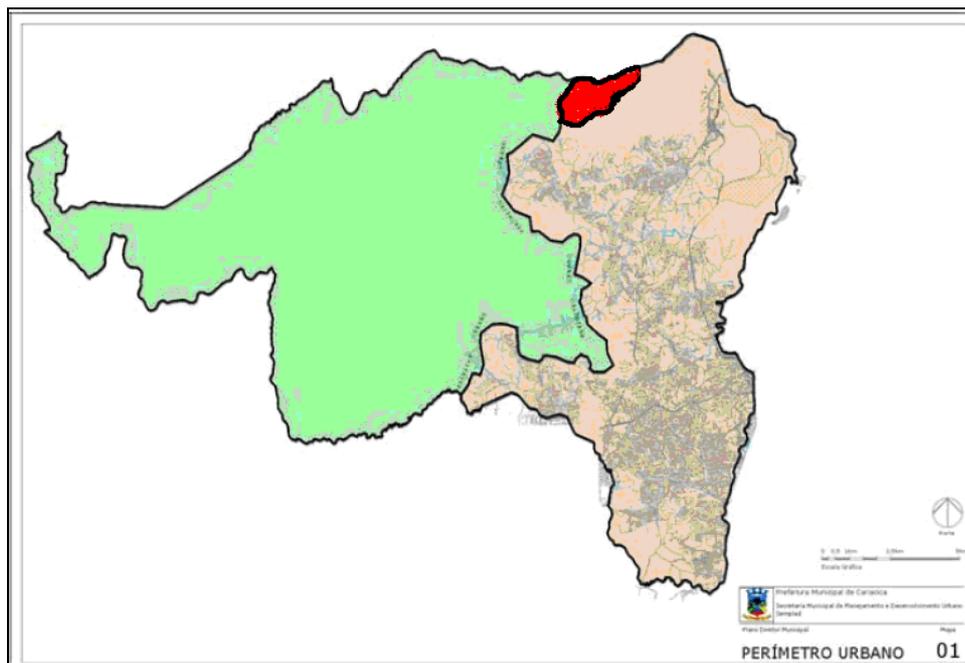
Quanto ao destaque dado ao fim da reunião pelo coordenador geral da consultoria apontando que levaria o debate das proposições e questionamentos para a Secretaria Executiva, parece-nos decretada de vez o fim do Comitê Gestor, que pelo visto não mais existia (recordamos que a terceira e última reunião de “capacitação” do Comitê Gestor ocorreu em 14 de agosto de 2006, contando com apenas 15 presentes).

Mas, e os desdobramentos das sugestões do Secretário de Desenvolvimento Econômico?

Uma nova reunião foi realizada, porém não ficam claros nos relatórios do PDM os nomes de quem, efetivamente, participou e discutiu sobre as mudanças propostas pelo Secretário. Os registros deste “encontro” estão no Volume 9 dos relatórios do PDM de Cariacica disponibilizado pela Prefeitura, mas sem a data, lista de presentes, registros fotográficos e uma mínima descrição dos debates (algo que em todas as reuniões anteriores estava devidamente registrado). São expostas e descritas apenas as mudanças realizadas. O documento está intitulado como: **“Evolução da proposta (3ª Oficina da Secretaria Executiva para a Audiência Pública)”⁵⁹**.

A primeira modificação exposta no documento **Evolução da proposta** responde ao anseio do Secretário de Desenvolvimento, com a ampliação do Perímetro Urbano.

⁵⁹ Recorda-se que a última reunião da Secretaria Executiva ocorreu em 14 de agosto de 2006, e a reunião junto ao secretariado municipal no dia 21 de agosto.



Mapa 4 – Marcação em vermelho indicando a expansão do perímetro urbano de Cariacica.
Fonte: Relatórios do PDM. Adaptação Flávio P. Fernandes.

O aumento do perímetro urbano foi justificado como ocorrendo em função do “interesse de ampliação da área urbana para fins de investimentos econômicos na região mais ao norte do município, (...) com a respectiva diminuição da Zona Urbana (...)” (Cariacica; FCAA. Relatórios do PDM, 2006).

Discutem-se nesta reunião também mudanças no zoneamento, e definição de instrumentos do PDM, assim como aspectos do Conselho do PDM.

No dia seguinte, 22 de Agosto de 2006, ocorreu a apresentação da proposta de macrozoneamento e zoneamento do PDM de Cariacica na Câmara Municipal. A ata registra o elogio de três vereadores ao trabalho realizado pela consultoria, prefeitura e a participação da população.

Em 30 de agosto de 2006, marcada para às 19h, ocorreu a audiência pública para Apresentação do Projeto de Lei do PDM de Cariacica. Segundo a lista de presentes a audiência pública contou com aproximadamente 90 participantes. Importante apontar que não houve a disponibilização à população na Audiência Pública do projeto de lei do PDM para análise durante a discussão.

Como pontos suscitados pelos participantes estavam mais uma vez a questão da localização de indústrias no município e os possíveis impactos relacionados ao porte destas instalações, assim como o detalhamento das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Estas áreas envolvem bairros com problemas de infra-estrutura e moradia, sendo prioritário o investimento público nestas localidades.

Outro aspecto questionado por membro do MNLM e por representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Espírito Santo (SINDUSCON) foi sobre a falta de um maior detalhamento sobre a composição do Conselho Municipal do Plano Diretor de Cariacica (CMPDC), que substituiria a Secretaria Executiva após a conclusão do PDM.

O representante do SINDUSCON expôs também preocupação com a tabela de índices urbanísticos, que em sua opinião dificilmente atrairia empreendedores imobiliários para o município, sugerindo assim a revisão dos índices. A representante da consultoria responde que:

Quanto aos índices, são compatíveis com as condições de infra-estrutura que o município apresenta. Isso foi discutido nas reuniões. Em comparação com os índices propostos por Vitória, que tem uma infra-estrutura mais consolidada, percebe-se que os índices não estão baixos como parece. Acha importante a definição do gabarito para que não haja surpresas com relação à paisagem. (ata audiência pública PDM, 30 de agosto de 2006)

Quanto ao CMPDC foi exposto por uma das técnicas da consultoria que:

(...) o Conselho Municipal do PDM será regulamentado por lei. No projeto do PDM já existem alguns direcionamentos para tal regulamentação, como a composição mínima, os objetivos e as diretrizes. O conselho é consultivo e deliberativo e tripartite. Logo, o mais importante já está garantido no projeto de lei. (ata audiência pública PDM, 30 de agosto de 2006)

Ainda sobre isto, a técnica da consultoria:

(...) diz que num primeiro momento a composição do conselho ficou definida como tripartite. Após discussão junto à secretaria executiva ficou redefinido que seria bipartite, ou seja, Sociedade Civil Organizada e Poder Público. O que está acontecendo agora é que as pessoas querem novamente um conselho tripartite. A Sra. Bruna disse que será revista essa questão, e, além disso, será criada uma definição mais clara sobre o que é Sociedade Civil Organizada e Movimentos Sociais. As organizações que irão compor o conselho não poderão ser definidas agora, até porque

deverá ser feita uma pesquisa para tal fim. (ata audiência pública PDM, 30 de agosto de 2006)

Seguiu-se a leitura de perguntas dos participantes pela coordenadora da audiência:

Após todos os questionamentos respondidos, e dado o adiantado da hora, a senhora Lúcia Dornelas encaminhou o trabalho, com aprovação da plenária, da seguinte forma: **as propostas apresentadas que não estejam contempladas no texto final serão analisadas pela equipe de técnica da PMC e FCAA, discutidas e aprovadas em reunião extraordinária da Secretaria Executiva, no dia 11 de setembro [segunda-feira], às 15h00, no SEST/SENAT, da qual podem participar todos os interessados, com direito a voz e voto.** (ata audiência pública PDM, 30 de agosto de 2006)

Destaca-se neste trecho a não menção mais uma vez ao Comitê Gestor (que parecia já totalmente abandonado), e a escolha pela realização desta reunião durante o horário da tarde, em um dia útil (segunda-feira).

Um dos técnicos municipais à época fez uma pequena análise sobre a audiência pública:

“Foi a Audiência Pública do PDM, que apresentou o PDM, apresentou a legislação - não com todos os itens - de forma resumida, as zonas, os usos, os gabaritos que iam poder ser aprovados em cada área e tal, (...) Deu bastante gente... Mas a participação foi pouca. Foi pouca, não sei exatamente porque que foi... Não sei se o pessoal não estava interessado em participar efetivamente na audiência... (...) isso aí eu te garanto, tinha pouca gente querendo fazer oposição ao Plano Diretor no dia, tipo assim,... Com questionamentos e modificação mesmo ao PD era pouca gente... A maioria das pessoas eram aquelas que já estavam ali, que estavam participando do Comitê Gestor ou da Secretaria Executiva, mas algumas outras pessoas... O certo é o seguinte, no final das contas, na hora de chegar para fazer as perguntas... Quando chegou a hora de fazer as perguntas, que acabou a apresentação, acho que já estava um pouco tarde, a audiência foi à noite entendeu, então mesmo que tivessem pessoas para participar, essa participação não ocorreu tanto ao ponto de debater, como alguém chegar e falar: “Olha, mas você colocou ali uma zona que eu não concordo!... Aquela área ali não vai servir para isso”... Então, até a pessoa responder esse tempo não seria possível (...) Não daria tempo para fazer este tipo de discussão entendeu... Então, esta aí é uma parte da participação (...) a audiência pública é para a aprovação, para todo mundo chegar... Aprovar ou não... Audiência pública é para isso... Para a gente levantar o braço e questionar, ou não aprovar... Mas ninguém fez isso, entendeu?” (Entrevista ex-técnico municipal – geógrafo)

No dia 11 de setembro de 2006 ocorreu a reunião extraordinária da secretaria executiva para que fossem discutidas e, segundo a ata da reunião, “pactuadas”, as propostas do Plano Diretor Municipal antes que o projeto fosse encaminhado à Câmara dos Vereadores. Esta última reunião contou com aproximadamente 15 participantes segundo os registros da ata do encontro. Foram abordados e pactuados na reunião temas como o prazo para revisão, composição do Conselho do PDM e sobre ZEIS. A ata da reunião termina apontando que não houvera “ainda” pactuação acerca dos seguintes pontos: índices urbanísticos; zona de Ocupação Limitada e limites do Perímetro Urbano. Contudo, não explicitada nada mais sobre a sequência do debate, o que leva a crer que este seria realizado diretamente na Câmara de Vereadores.

O projeto do PDM de Cariacica foi encaminhado à Câmara de vereadores em 19 de setembro de 2006. Este só foi aprovado como lei no fim de maio de 2007, ou seja, aproximadamente nove meses depois do projeto ter sido encaminhado à Câmara dos vereadores. A alegação abrange a necessidade do legislativo de estudar o projeto, porém revela-se um prazo extenso quando comparado com o curto período com que o projeto de lei do PDM foi elaborado.

Sobre a tramitação do projeto na Câmara um dos vereadores que participou ativamente da discussão na Câmara destaca o seguinte sobre o mínimo envolvimento dos vereadores:

“(...) então a participação da Câmara foi superficial, eu acho que até inconseqüente com a dimensão do projeto, eu acho que poderia ter sido muito melhor. Você vê que pouquíssimos ou quase nenhum vereador, a não ser eu e mais um, participaram das leituras comunitárias, tentou acompanhar o processo,... **Enfim, você pode ver que na participação das emendas (...) aqui, tem o Zé Santana, o vereador Édson Nogueira, que foi um braço do setor imobiliário, e eu. Três vereadores.**”
(entrevista com ex-vereador de Cariacica)

Algumas emendas fazem apenas pequenos complementos no projeto de lei, como a inserção de mais um princípio do PDM (referente à equidade), além da inserção de objetivos gerais importantes (artigo 7 da lei do PDM) como:

Artigo 7 (...)

VII - combater a especulação imobiliária;

VIII - preservar e conservar o patrimônio de interesse histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;

IX - promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda;

X - promover a acessibilidade universal, garantindo o acesso de todos os cidadãos, incluso aqui os de necessidades especiais, a qualquer ponto do território, através da rede viária e do sistema de transporte coletivo.

Outro aspecto do PDM que foi aprofundado na Câmara diz respeito ao Conselho do PDM, com a inserção de algumas atribuições importantes ao funcionamento deste, além do estabelecimento de prazos para cumprimentos de leis e instrumentos a serem implementados após o plano.

São questionáveis, no entanto, mudanças ou acréscimos em artigos referentes ao macrozoneamento e quanto à liberação de atividades em algumas áreas não permitidas pelo projeto de lei do PDM enviado a Câmara.

Chama a atenção também a inserção de um artigo, número 225, na lei do PDM onde: “Isenta-se às igrejas e templos de qualquer religião ou crença da realização do Estudo de Impacto de vizinhança (EIV) e o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV).”

Obviamente, cabe aos vereadores analisar o projeto e verificar o caráter viável em termos constitucionais e jurídico-legais, além de fazer objeções a aspectos que pudessem ir, visivelmente, contra os interesses da população moradora de seu município.

O que questionamos aqui é sobre até que ponto seria correta (e ética) uma mudança/acréscimo ao projeto do PDM que privilegiasse apenas um setor ou grupo, ferindo uma discussão prévia que teoricamente - mesmo que com problemas e algumas limitações - envolveu a população e o apoio de técnicos de diferentes áreas (numa perspectiva onde estes coerentemente atuariam somente auxiliando a população)?

3.3 A CONSISTÊNCIA PARTICIPATIVA NA ELABORAÇÃO DO PDM DE CARIACICA

Este último sub-capítulo tem por objetivo sintetizar nossas análises da participação popular na elaboração do PDM de Cariacica. Utilizamos para isso os indicadores de consistência sugeridos por SOUZA (2006; 2000). É importante recordar que estes indicadores de performance são do tipo qualitativo, e que tem como objetivo contribuir no monitoramento do desempenho de um esquema de participação popular.

Profundidade decisória da participação

- A rotina de participação deu-se praticamente de forma consultiva. Tanto na Secretaria Executiva quanto no Comitê Gestor, a presença da população deu-se em boa parte das vezes de forma menor ou igual à presença de agentes governamentais.
 - A instância Secretaria Executiva configurou-se na principal instância decisória, relegando a um plano secundário o Comitê Gestor que envolvia um número maior e mais diversificado de pessoas;
 - A discussão sobre gabaritos e demais índices urbanísticos por serem consideradas “técnicas demais”, se deu praticamente entre técnicos da consultoria e técnicos municipais;
 - A audiência pública fora pensada para ser a principal instância deliberativa, porém sua realização não possibilitou aos participantes uma ampla compreensão do processo, como a não disponibilização aos participantes de cópias do projeto do PDM, mapas e tabelas referentes ao plano.
- Nossa avaliação: nível baixo de ambição e coerência;

Extensão da participação:

- A metodologia do PDM foi definida pela Prefeitura e consultoria.

- A composição do Comitê Gestor foi proposta pelo governo municipal, com a Secretaria Executiva sendo eleita por auto-indicação ou indicação.
 - Sobre a atuação do Comitê Gestor: teoricamente envolveria um número maior de envolvidos, de caráter consultivo e multiplicador das discussões do PDM junto às bases sociais, no entanto, praticamente se limitou a duas reuniões onde foram disponibilizadas pela consultoria e prefeitura informações sobre o que estava sendo realizado. Não funcionou como multiplicadora das discussões;
 - Sobre a atuação da Secretaria Executiva: participou praticamente de todas etapas do PDM, sendo composta por representantes do Estado (maioria) e de setores de representação da população (majoritariamente da FAMOC e MNLM). Quanto ao nível de participação popular, esta variou entre estar informada do que se passava sobre o plano, noutros momentos era efetivamente consultada e deliberava.
 - Não houve um retorno das discussões pelos representantes da população moradora às bases sociais de Cariacica.
- Nossa avaliação: nível baixo de ambição e coerência;

Grau de transparência e accountability

- O curto prazo de tempo para realização do PDM não favoreceu o aprofundamento de discussões referentes ao PDM junto às instâncias representativas da sociedade e Estado (principalmente o Comitê Gestor), assim como na leitura comunitária (com a realização de apenas um encontro / seminário por “região” do município). Desta maneira, as informações necessárias para tomada de decisões importantes ficaram limitadas a um pequeno grupo de pessoas.
- Houve a realização de reuniões junto ao prefeito e secretários para apresentação de projetos em andamento e futuros da Prefeitura mas que os

representantes da população na Secretaria Executiva e Comitê Gestor não foram convidados a participar.

- Praticamente não ocorreu o diálogo para preparação prévia ao debate e posterior prestação de contas que envolvesse os representantes de setores da população nas instâncias Secretaria Executiva e Comitê Gestor junto àqueles que representavam, ou seja, a base social (a população moradora de Cariacica). A alegação principal segundo os representantes do MNLM e FAMOC fora a rapidez com que todo processo fora realizado (envolvendo muitas reuniões), além do conflito com outras agendas (como o OP e participação em conselhos). A pouca renovação dos quadros dos ativismos sociais foi também apontado como problema.
 - Houve claros problemas de agenda envolvendo OP e PDM, prejudicando principalmente a participação neste último.
 - Não disponibilização à população na Audiência Pública do projeto de lei do PDM.
 - Não utilização da TV para divulgação das atividades do PDM.
- Nossa avaliação: nível baixo de ambição e coerência;

Caráter participativo da malha territorial

- Enfatiza-se como positivo quanto à malha territorial utilizada para a realização do PDM (sendo primeiramente utilizada pelo OP) sua origem de certa maneira “popular”, ou seja, esta surge de uma divisão do município já utilizada pela FAMOC há alguns anos.
- Contudo, não foi feito nenhum tipo de esforço para seu aprimoramento previamente a realização das atividades do PDM buscando corrigir algumas imperfeições. Um dos problemas seria quanto ao número de bairros da cidade, com diferentes setores da prefeitura apresentando discordâncias quanto ao total de bairros existentes em Cariacica. A base digital utilizada pela prefeitura também não correspondia à cidade “real”, ignorando a

existência de dezenas de bairros. A discussão e delimitação dos bairros por lei específica só ocorreu anos depois.

- A área rural do município foi agrupada em apenas uma região.
- Nossa avaliação: nível moderado de ambição e coerência;

Inclusividade

- Como vimos acima, não houve um tratamento / abordagem diferenciada com relação aos moradores da área rural. Toda a área rural do município acabou constituindo uma única “região” (Região 13), ignorando assim peculiaridades quanto ao tipo de propriedade rural, histórico de ocupação e localização em relação ao perímetro urbano.
- Não houve a nosso ver uma preocupação especial com relação a uma proporcionalidade em termos de participação de diferentes grupos da sociedade envolvendo gênero, etnia, classe social ou local de moradia.
- Nossa avaliação: nível de baixo a moderado de ambição e coerência;

Grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”

- Destaca-se primeiramente a preocupação para que a maior parte dos encontros ocorresse em dias de semana à noite ou nos sábados ao longo do dia (com objetivo de não conflitar com o horário de trabalho de boa parte da população), além do fornecimento de alimentação como marmitas e lanches.
- Não encontramos nos relatórios da Prefeitura / FCAA ou nos registros das entrevistas realizadas algo sobre uma especial atenção dedicada ao atendimento de “grupos vulneráveis” como deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres, contudo isto não nos permite afirmar que esta inexistiu.

- Nas fotos envolvendo os encontros da Secretaria Executiva e noutros momentos como a realização de seminários de leitura comunitária vemos a presença de alguns cadeirantes, mas estes são assim como os demais participantes em sua maioria lideranças de associações de moradores já consolidadas.
- Nossa avaliação: nível moderado de ambição e coerência;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Estatuto da Cidade é reconhecidamente um avanço no contexto de novas práticas de planejamento e gestão municipais baseadas no ideário de Reforma Urbana. No entanto, esta lei traz de volta a figura do criticado plano diretor às discussões sobre o planejamento urbano no Brasil, tornando obrigatória a confecção de planos diretores aos municípios brasileiros com população superior a 20.000 habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas.

O grande questionamento que se faz é sobre a forma como foram realizados os “novos” planos diretores pós-Estatuto da Cidade e a dúvida se serão realmente colocados em prática, para além do velho plano-discurso.

A inserção da participação popular no planejamento constitui resultado da duradoura reivindicação surgida a partir de diferentes ativismos sociais nos anos de 1970 e 1980. Estes ativismos fortalecem os preceitos do planejamento enquanto política e reforçam a perspectiva da população como o principal “expert” do espaço que ela vive. Não se nega aqui a técnica como ferramenta, mas não como a matriz principal do planejamento.

O espaço é político, afirmava Lefebvre. O planejamento urbano e municipal de igual maneira.

Torna-se importante, neste sentido, que a população efetivamente participe do processo de planejamento e gestão municipais, indo além da participação em momentos da elaboração do PDM ou OP, mas acompanhando o processo de implementação e seu aprimoramento.

Em meados dos anos 1990 e principalmente nos anos 2000 vimos proliferar espaços ditos participativos, tornando corriqueiro seu uso em diversas práticas para além do planejamento e gestão municipais, mas cujos conteúdos raramente são examinados crítica e profundamente (SOUZA, 2008, p. 39).

Não se está buscando apenas ser informado ou dar apenas depoimentos sem retorno, mas dialogar, dar voz aos conflitos e enfrentá-los. É neste sentido que Souza (2006) exalta a importância do pensamento dialógico proposto por Paulo Freire.

Nosso interesse em estudar a participação popular no PDM de Cariacica buscou justamente averiguar de que forma esta participação ocorreu, ou seja, quem participou? Como participou? De que forma se deu a divulgação? Onde ocorreu? E assim por diante.

Como vimos vários obstáculos iniciais contribuíram para atrasar a elaboração do PDM em Cariacica, como a difícil transição entre o governo que deixava a prefeitura em 2001-2004 e o governo que assumia em 2005 para governar até 2008. Outro grande problema foi em relação aos recursos para confecção do PDM, só obtidos segundo a Prefeitura de Cariacica em 2006, a poucos meses do prazo final estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Como foi visto o plano foi financiado pelo Ministério das Cidades e pela Vale, empresa detentora de grandes áreas do município, o que a nosso ver poderia ter sido evitado.

Outro obstáculo encontrado em Cariacica, mas não exclusivo deste município, foi o pequeno número de técnicos municipais trabalhando na prefeitura, o que levou, segundo a Prefeitura de Cariacica, a necessidade de contratar os serviços de consultoria da FCAA.

Porém, dentre todos estes problemas levantados, destacamos o principal deles: a realização do PDM em Cariacica em apenas três meses. Este curto prazo de tempo acabou se transformando na justificativa mais utilizada pela prefeitura e pela consultoria para o não desenvolvimento das atividades do PDM de maneira mais abrangente e que permitissem um maior envolvimento da população moradora de Cariacica.

No entanto, esta justificativa não pode servir para absorver algumas omissões durante o processo de elaboração do PDM. A primeira delas diz respeito ao porquê do não início das discussões junto à população de Cariacica ainda no ano de 2005,

realizando encontros ao longo do ano, e que não exigiriam grandes recursos da prefeitura, já que as atividades seriam realizadas em espaços públicos e por técnicos municipais e estagiários, dentro de um cronograma previamente estabelecido. Desta forma, adiantar-se-ia a população os debates acerca do PDM, explicando sobre suas diferenças com relação ao OP, sua importância, além de se verificar junto a população sobre os problemas das localidades e assim, elaborar em conjunto com a população uma metodologia de elaboração do PDM.

A realização do PDM em apenas três meses limitou os debates a apenas um seminário de leitura comunitária por “região”. Além disso, não houve nenhum retorno posterior à população por parte da prefeitura e nem mesmo daqueles que representavam a população nas duas instâncias de inserção da sociedade: Comitê Gestor e Secretaria Executiva.

A atuação da principal instância de envolvimento da população, o Comitê Gestor, praticamente se limitou a reunir-se para ser informado pela Prefeitura do que vinha sendo realizado. Praticamente não houve debate e conflitos.

Quanto à Secretaria Executiva esta participou de todas as etapas do PDM, porém as lideranças de ativismos sociais municipais que participaram desta instância com menos participantes foram, a nosso ver, possivelmente, influenciadas pelos agentes governamentais preocupados em “desenvolver Cariacica”.

Vale destacar que logo após a aprovação do PDM em Cariacica várias modificações foram realizadas pela Prefeitura sem nenhum tipo de anuência da população, já que o Conselho do Plano Diretor de Cariacica ainda não havia sido regulamentado. Além disso, a Secretaria Executiva e o Comitê Gestor haviam praticamente cessado suas atividades com o fim da elaboração do plano. Sendo assim, meses após a aprovação do PDM, a Prefeitura modificou gabaritos de diversas áreas do município, permitindo construções de três a quatro vezes mais altas que aqueles previamente definidos junto à população, sob a justificativa de que a decisão anterior atrapalharia a vinda de “novos empreendimentos”. Além disso, houve mudanças no zoneamento com vistas ao recebimento de recursos federais.

Tais atitudes acabam por negar a importância da participação da população nos espaços políticos, que deveriam se constituir numa oportunidade de elo do poder público com a sociedade.

O desenvolvimento deste trabalho nos leva a questionar a real participação popular nesses novos meios de planejar e gerir os municípios, a que são exemplos os PDMs. Se por um lado o Estatuto da Cidade trouxe para o debate a importância da participação popular na elaboração dos PDMs, o caso de Cariacica nos demonstrou que ainda falta um longo caminho a ser percorrido para que se crie um espaço efetivamente participativo na construção dos PDMs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória: crescimento e metropolização**. 1999. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999

ABREU, Maurício de A. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2008.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BITOUN, Jan. BITOUN, Estatuto da Cidade e Planos Diretores: Possibilidades para a Melhora das Cidades e Importância da Mobilização da Cidadania Local. In: BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia; SOUZA, Maria Ângela A.. (Org.). **Cadernos Observatório PE**. Recife, 2007, v., p

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2 nº 1 (3), p. 68-80, janeiro-julho/2005. www.emtese.ufsc.br Acesso em 24 de maio de 2009.

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento** (Faculdades de Ciências e Tecnologias – UNESP), Presidente Prudente, vol. 1, n.1, pp. 15-20, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado, 168p.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de jul. 2001.

BRUCE, Karin B. Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica. 2007. 231 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas - UFES, Vitória, 2007.

BUFFON, José Antônio. **O café e a urbanização no Espírito Santo: aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar**. 1992. 386 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: As Propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 21 a 25 de maio de 2007. Belém – Pará.

CAMPOS JUNIOR, Carlos Teixeira de. **A construção da cidade:** formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Florecultura, 2002.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARIACICA. Prefeitura Municipal de Cariacica. Plano Diretor Municipal Participativo. 2006.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo.** 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998 [1965].

COELHO, Franklin. Reforma urbana e territorialidade. In: **Anais do 3º simpósio Nacional de Geografia Urbana.** Rio de Janeiro. 1993.

FERREIRA, Tania Maria de Araújo; GAMALIEL, Bárbara Soares. Espaço & Geografia, Brasília. Vol.11, n. 2, 2008.p. 185-202

GOMES, Eduardo. A Modernização Urbana do Centro de Vitória (ES): considerações preliminares sobre a geografia do passado de uma cidade. **Geógrafos,** Vitória, n. 6, 2008. p. 73-87

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

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

MALAGUTI, Álvaro. A invenção da Reforma Urbana: das lutas populares à uma plataforma de política pública estatal. Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Recife. 2003.

PECHMAN, Robert. "O Urbano Fora do Lugar? Transferências e Traduções das Idéias Urbanísticas nos Anos 20" In: RIBEIRO, Luiz C.Q.R. e PECHMAN, Robert (Org.). **Cidade, povo e nação:** gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.

REIS, Luis Carlos Tosta dos. **Descentralização e desdobramento do núcleo central de negócios na cidade capitalista:** estudo comparativo entre Campo Grande e Praia do Canto, na grande Vitória-ES. 2007. 265 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia:** quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz C.Q.R.; CARDOSO, Adauto L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz C.Q.R. e PECHMAN, Robert (Org.). **Cidade, povo e nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4. ed. São Paulo: contexto, 1991.

SANTOS, Carlos Nelson dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1993.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano**: o caso da Grande Vitória, 1950-1980. Vitória: EDUFES, 2001.

SOUZA, Marcelo L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, n. 15, p. 39-58, 2000.

_____. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um "conceito"-problema. **Território**, n.5, p. 5-29, 1998.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **A prisão e a Ágora**: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

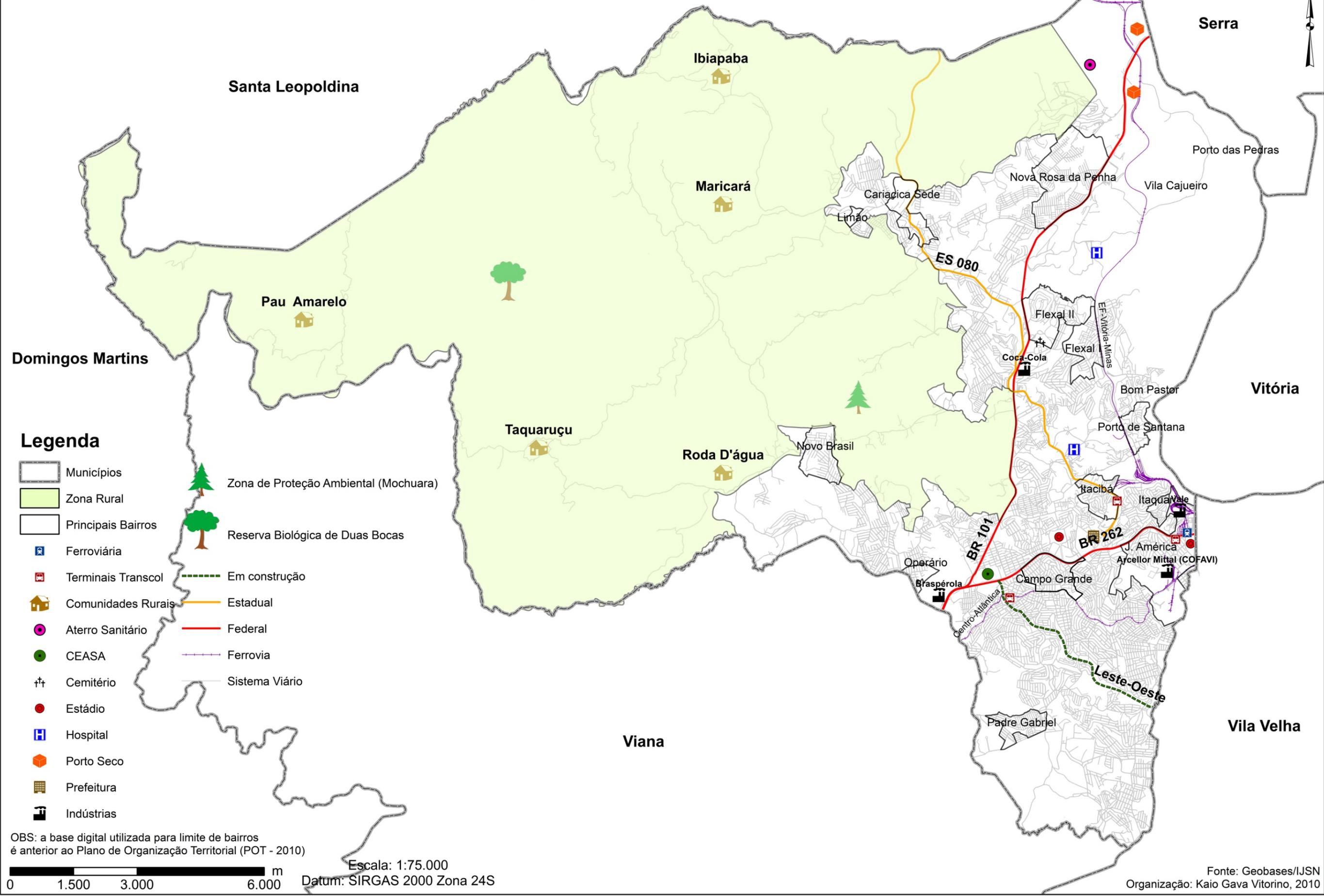
_____. **Fobópole**: O medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **As Cidades, o seu Estatuto e sua gestão democrática**. 2004 (Texto disponibilizado no sítio do Núcleo de Pesquisa sobre Desenvolvimento Sócio-Espacial <http://www.geografia.ufri.br/nuped/>).

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

ZANOTELLI, Cláudio Luiz Zanotelli. A migração para o litoral: o caso dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST)2001. **Geografares**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 29-40, 2000.

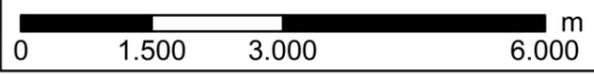
Cariacica - Equipamentos, Bairros e Principais Vias



Legenda

- Municípios
- Zona Rural
- Principais Bairros
- Zona de Proteção Ambiental (Mochuara)
- Reserva Biológica de Duas Bocas
- Ferroviária
- Terminais Transcol
- Comunidades Rurais
- Aterro Sanitário
- CEASA
- Cemitério
- Estádio
- Hospital
- Porto Seco
- Prefeitura
- Indústrias
- Em construção
- Estadual
- Federal
- Ferrovia
- Sistema Viário

OBS: a base digital utilizada para limite de bairros é anterior ao Plano de Organização Territorial (POT - 2010)



Escala: 1:75.000
Datum: SIRGAS 2000 Zona 24S

Fonte: Geobases/IJSN
Organização: Kaio Gava Vitorino, 2010