

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP
Fundação Perseu Abramo – FPA

Aécio Moreira do NASCIMENTO

O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: FEIRA DE SANTANA E
A RELAÇÃO COM OS INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS PARA A
GARANTIA DE DIREITO À CIDADE

SÃO PAULO

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP

Fundação Perseu Abramo – FPA

Aécio Moreira do NASCIMENTO

**O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: FEIRA DE
SANTANA E A RELAÇÃO COM OS INSTRUMENTOS
DEMOCRÁTICOS PARA A GARANTIA DE DIREITO À CIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso da
Fundação Perseu Abramo da Fundação
Escola de Sociologia e Política de São
Paulo para obtenção de título de
especialista em Gestão e Políticas
Públicas.

Orientador: Claudio Lammardo Neto

São Paulo

2014

Autor: Aécio Moreira do NASCIMENTO

O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: FEIRA DE SANTANA E A RELAÇÃO COM OS INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS PARA A GARANTIA DE DIREITO À CIDADE.

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor(a)

Assinatura:

Professor(a):

Assinatura:

Professor(a):

Assinatura:

Data da Aprovação: ___/___/___

Dedico este trabalho a Severina Benicio de Araújo – queridamente chamada de Vó Silva – mulher, mãe, avó, brasileira, nordestina, exemplo de desbravadora que na sabedoria popular nos guiou aos melhores caminhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Partido dos Trabalhadores pela brilhante oportunidade de nos ter proporcionado este maravilhoso curso, no intuito de qualificar sua militância.

A minha amada companheira Joyce Alves, pelo carinho, afeto e compreensão pelas ausências da labuta diária. Aos meus familiares, meu pai Valdemir, minha mãe Conceição, minha irmã Tamyles e ao pequeno Gabriel, a vocês o meu muito obrigado por sempre está em nosso lado.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é aprofundar os conhecimentos acerca da realidade Brasileira, e, por conseguinte da cidade de Feira de Santana na Bahia, quanto a utilização de instrumentos democráticos de participação popular no planejamento participativo. Foi utilizado o método indutivo, com base na vivência do autor, a partir de suas experiências no Legislativo da cidade e nos instrumentos utilizados pela gestão municipal. Os principais resultados apontam para a ausência de uma participação emancipatória.

Palavras-chave: participação popular; planejamento; participação emancipatória.

ABSTRACT

The objective of this study is to deepen the knowledge about the Brazilian reality, and therefore the city of Feira de Santana in Bahia, as the use of democratic instruments of popular participation in participatory planning. The inductive method, based on the experience of the author was used, from their experiences in the Legislature of the city and the instruments used by the municipal administration. The main results point to the absence of a emancipatory participation.

Keywords: popular participation; planning; emancipatory participation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	pg 09
2. DA CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO AO DIREITO....	pg 12
2.1 O modelo de massificação e a crise no ambiente de transição	pg 14
2.2 A transição: o direito e o urbanismo	pg 15
3. A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	pg 16
3.1 A democracia e suas faces	pg 16
4. O PLANEJAMENTO URBANO E O ORDENAMENTO JURÍDICO.....	pg 20
4.1 O urbanismo e a relação com os planos	pg 20
4.2 Os planos, seus efeitos e modelos	pg 21
4.3 O Estatuto das Cidades e as noções principiológicas	pg 23
5 A CIDADES E O DIALOGO COM O PLANEJAMENTO	pg 27
6 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO.....	pg 28
7 FEIRA DE SANTANA E O PLANO DIRETOR	pg 30
CONCLUSÃO	pg 34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	pg 35

1. INTRODUÇÃO

Muitos são os problemas enfrentados pelas médias e grandes cidades, sobretudo nos países em desenvolvimento, mas, com o passar do tempo ficou evidenciado que o mais grave deles, no que concerne a gestão das cidades, é a falta de um planejamento regular. Expansão urbana fora do controle, alto impacto aos recursos naturais, pouca oferta de serviços, ausência de políticas públicas que possam nortear uma direção ordenada e controlada ao crescimento destas cidades.

Há hoje um grande debate a respeito da participação popular, e muitas são as tentativas, todavia, essas tentativas não vêm sendo suficiente para determinar a democratização destes procedimentos, tão pouco à inclusão dos cidadãos nos processos, sendo ainda, pouco eficazes no estímulo da participação popular.

Obviamente que ocorreu um aumento dos mecanismos de participação, sobretudo, em razão da obrigatoriedade estabelecida pela legislação na feitura de audiências públicas e o estabelecimento dos conselhos consultivos e deliberativos, bem como, o aperfeiçoamento dos canais de controle internos e externos, todavia, o fato de haverem essas instâncias formais, estas, não garante a efetiva participação popular.

Sendo assim, o que se evidencia de maneira rotineira, é a participação popular, sendo usada na maioria das vezes, apenas como instrumento de legitimação de políticas e processos não democráticos, construindo-se assim, uma participação legalista, porém, nada democrática. O que ocorre, hodiernamente, é uma minimização deste importante instrumento, que se acaba por neutralizar a participação popular de fato, quando na verdade deveria estimulá-la.

Em Feira de Santana, na Bahia – com população estimada para 2013 pelo IBGE (2010) de 606.139 mil habitantes e há 109 km de Salvador – é um exemplo desta convivência diária com dualidade entre o discurso e a prática, isto aliado, a falta de ordenamento urbano, em certa parte devido a seu próprio desenvolvimento histórico – entreposto comercial desde seu surgimento, com parada de vaqueiros, retirantes e sua concepção comercial, que de início se evidenciou através das feiras livres – ou ainda, a pouca preocupação com este debate nos últimos anos.

Se de um lado Feira (como carinhosamente é conhecida), foi uma das primeiras cidades da América Latina a possuírem um Plano Diretor (Lei nº 1.614/1992), por outro com o advento do Estatuto das Cidades, as necessidades ora estabelecidas na legislação de 92, se tornaram ultrapassadas e carentes de uma nova atualização.

Aliado a este debate, Feira de Santana, que ora esteve na vanguarda desta legislação, ainda tem pouca maturidade, quando o assunto é a inserção de instrumentos de gestão democrática, verdadeiramente participativa e inclusivos, em compensação fez “escola” na participação estritamente legalista.

Existe hoje em Feira de Santana, a necessidade de suplantarmos o modelo tecnocrático de planejamento e gestão da cidade, estabelecido pela Lei nº 1.614 de 11 de novembro de 1992, e reafirmada na Lei que trata do Ordenamento do Uso e ocupação do solo (lei nº 1.615/1992).

A idéia do presente trabalho é também abrir uma profunda discussão a cerca de uma nova legislação, que garanta a democratização de acesso à terra, que promova a distribuição e a descentralização destas terras, que garanta a efetiva função social da propriedade. Feira de Santana precisa de um Plano diretor que dialogue com as necessidades de seu povo e com a contemporaneidade.

Diante disto, existe um Plano diretor em Feira de Santana? Ou ainda, existe um planejamento participativo na cidade? Ocorre de maneira eficaz um planejamento urbano em Feira de Santana com vetores distintos de crescimento da cidade?

O aprofundamento da pesquisa evidenciou, não apenas a ausência de uma legislação mais atual, mas, a inexistência de um plano que seja democrático e participativo em Feira de Santana, evidenciou-se ainda que o modelo de gestão praticado em Feira de Santana é pouco democrático e no que concerne a participação é estritamente legalista, o que nem de longe pode ser considerado participativo, inclusivo ou democrático.

O avanço dos projetos imobiliários em algumas regiões da cidade, onde se prioriza o transporte individual em detrimento dos transportes públicos de massa e coletivos, aumentando assim, os congestionamentos nestas regiões e os impactos no restante da cidade, isso sem falar que, com a defasagem da legislação do planejamento, primeiro chegam a estes “bairros” o vetor imobiliário e só depois a infraestrutura (isso quando chega), sendo assim, nota-se que, muitas vezes quem dá o panorama do crescimento é especulação e não o planejamento.

Faz-se necessário uma nova abordagem do espaço, considerando que, a sociedade da atualidade apresenta um panorama das condições urbanas bastante afetadas pela ação humana.

De modo que, entender a necessidade e a importância do planejamento, tornaram-se essenciais, para poder dimensionar a possibilidade de êxito de uma gestão municipal na execução de suas políticas públicas.

Deve-se ainda, observa que o planejamento urbano é tratado como direito fundamental, e sendo assim, deve ser analisado sob uma ótica constitucional, tanto na esfera pública, como direito básico do cidadão.

O presente trabalho faz um percurso, na concepção de democracia, na dogmática do direito, no aprofundamento da participação popular, na democracia participativa. Há também a preocupação em entender que existem duas esferas que são extremamente necessárias no processo popular, que é justamente a participação estatal (do poder público) e não estatal (do cidadão).

2. DA CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO AO DIREITO

É verdade que o fenômeno urbano ao longo do tempo promoveu a necessária disciplina das relações urbanas e a partir um modelo jurídico próprio. “Existe outra espécie de regra: a exercida entre homens livres e iguais no nascimento. Nós a denominamos ‘constitucional’ ou ‘política’” (ARISTOTELES, 1995, *Política*, Livro III, 4, 17).

Viver nas cidades é justamente a explosão de sentimentos dos mais simples aos mais complexos. Visto que a vida em sociedade é esta continua necessidade aperfeiçoar as relações inter pessoais.

O direito e democracia precisam de certa forma caminhar juntos, visto que se tornaram importantes na configuração dos sistemas políticos e sociais da vida em sociedade. Desta forma quanto maior a complexidade nas relações maior a necessidade de uma regulação mais eficaz.

Se análise for feita a partir da noção grega de política, onde a mesma estava intimamente relacionada a idéia de “corpo do cidadão”, e entendido “como espaço formado por aqueles que participam do ‘governo’ das cidades” (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Na definição de Aristóteles (*Política*, Livro III, 6, 25 e 30), surge a idéia de *politéia*, como sendo uma forma de governo “exercido por todos os cidadãos, para o bem de toda a comunidade”, tendo como base a presunção de igualdade. A *Politéia*, entendida com uma forma de governo temperada pela aristocracia e pela democracia, teria o significado de “governo civil” para os gregos, remetendo assim, a idéia de “constituição” do Estado, o que significa ordenar a vida em comum das pessoas, e as relações de poder, dentro de um determinado território.

Se observarmos o período pré-socrático, e mais precisamente no período helênico, nota-se que ainda não existia a formação de escolas jurídicas, mas sim o ensino da dialética, retórica e da filosofia, o direito aparecia na medida em que o individuo ia aprendendo a viver na cidade. Surgindo ai os grandes debates em praça pública, os grandes discursos sobre moral e ética, ocorrendo aqui a transição entre o pensamento mítico para o *logos*.

Nota-se de maneira clara, que a filosofia grega, teve um papel importante na consolidação do direito e, sobretudo, para sua aproximação com a política no meio urbano. Ao passo que os debates públicos promoveram a reflexão sobre as questões tradicionais e quebrou paradigmas até então vividos por aquela sociedade.

Na vida em sociedade grega, a participação ganha intensidade ao passo que a lógica aristotélica da racionalidade, isonomia, alternância, equilíbrio de poder, participação política e a busca do bem comum ganha espaço fundamental da discussão de cidade. As regras passam a existir para dimensionar as relações com cidadãos.

Para o pensamento grego, com o surgimento da cidade-estado, surgiu também, a construção de uma nova ordem, que agora vai além da casa e da família. A política passa ser uma realidade, e, por conseguinte, a participação política torna-se uma atividade fundamental nesta sociedade.

No dizer de Aristóteles apenas duas das atividades humanas eram consideradas políticas, quer seja, a ação (*práxis*) e o discurso (*lexis*), todavia, só a partir da cidade-estado é que os homens passaram a ter uma vida na esfera pública isso em ação e em discurso.

Vale aqui dizer que, a técnica aristotélica, estabelece uma série de regras rígidas de uso dos argumentos conforme a aproximação da verdade, distinguindo a boa retórica, a dialética, da má retórica.

De outro lado, a civilização romana, desde o período arcaico, estabeleceu um sistema de normas aplicáveis aos cidadãos romanos, o qual é chamado de “*ius civile*” e consiste em um conjunto de regras de defesa dos valores tradicionais da civilização romana, até aqui a cidadania, no que concerne ao direito civil só aos romanos.

Ferraz Junior (2002, p. 56) esclarece que a “forma cultural sagrada, era o exercício de uma atividade ética, a prudência, virtude moral do equilíbrio e da ponderação nos atos de julgar”, assim a expressão “*jus*” como regra moral vai sendo substituída por “*derectum*” (equilíbrio, o que está reto, linear), usada para indicar os pressupostos de um ordenamento jurídico.

Em um brilhante trabalho apresentado em 2008, *Segurança, Território e População*, Michel FOUCAULT (2008), relaciona a história da cidade com a questão da segurança. Oferece o conceito de *governamentalidade*, como sendo as ações do Estado que tem por alvo a população. Para o Foucault, o Estado talvez seja uma abstração mitificada: “Seria o Estado não mais que uma peripécia do governo? O ‘governo’ serve e existe para estabelecer regras de segurança?” A segurança induz os indivíduos a terem certos regulamentos, determinados pelo governo. Neste diapasão, a população seria um elemento objeto de poder.

Ainda neste campo, Foucault, acrescenta que, através da segurança do governo é possível obter padrões de normalidade. O governo garantiria o padrão de “normalidade” da cidade através de níveis mínimos de segurança e os problemas sociais da cidade estariam

resolvidos enquanto estiverem neste padrão. Dessa forma, policiar e urbanizar tinham o mesmo sentido no século XVIII.

O crescimento das cidades portuárias se dá a partir do fim da idade média e no início da Renascença. Com o advento da Revolução Industrial e o início da era moderna houve o aprofundamento do caráter de individualismo econômico e do patrimonialismo do poder estatal.

2.1 O modelo de massificação e a crise no ambiente de transição

Conforme SOUZA (2002: 46-47), planejar remete ao futuro e significa “tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar o partido de prováveis benefícios [...]”. Para o autor, o planejamento urbano é um campo interdisciplinar que trata das questões urbanas, distinguindo-se do urbanismo.

O planejamento urbano modernista impõe-se como técnica com função de salvar a sociedade urbana, o que em muitos casos, revela-se eficaz. A destruição das cidades históricas e das referências culturais, a massificação do projeto, com a imposição de padrões regulares, há uma massificação em detrimento do conceito histórico.

O que existe é um *apartheid* urbano, onde a redução das vontades e das liberdades individuais, o condicionamento humano a aceitação do programa. Em que pese, o planejamento urbano seja responsável por uma série de ganhos econômicos e sociais.

Para Marx a ciência serve para analisar a sociedade com o objetivo de transformá-la. Em *A Ideologia alemã*, Marx e Engels relatam de maneira aprofundada a relação entre a cidade antiga, o desenvolvimento da propriedade comunal e as formas do Estado, mostrando a substituição do campo pelo “lugar das trocas”.

Apesar dos avanços legislativos verificados na doutrina e nas decisões judiciais, percebe-se a dificuldade acadêmica de superação do positivismo jurídico no ensino e na prática do direito, no país, ao que Boaventura de Souza Santos (2007, p. 73), referindo-se a Paulo Freire, chama de “educação bancária”, “anti-pedagogia” e “deformação jurídica”. A teoria normativa fundamenta os cursos e concursos públicos, o que se deixando de lado a questão do legislador, faz com que tanto os advogados, como as autoridades judiciais tenham dificuldades em promover a interpretação (política, social e cultural) das normas jurídicas. Como o processo legislativo e as demandas judiciais são, em geral, lentos, conservadores e

comprometidos com os grupos econômicos e de pressão, o panorama do direito ao acesso a cidade tem sido de altos e baixos, transitando entre ganhos dos movimentos sociais e das reações.

2.2 A transição: o direito e o urbanismo

Com base no pensamento moderno, existem hoje sérias dificuldades de compreender as relações entre cidade e direito. A cidade atual não mais comporta a idéia tradicional das relações jurídicas e sociais. Essas contradições são estabelecidas em ambientes políticos, sociais e culturais diferenciadas (SANTOS, 2002), alternando sentimentos de conformismo e reivindicação, vontade participativa.

O planejamento urbano moderno tem dificuldades de torna-se factível em condições políticas e econômicas adversas e não previstas. Os tempos hodiernos são tempos de uma nova concepção de existência humana, baseada no confinamento, na velocidade, na acomodação dos conflitos, na supressão econômica e de existência sedentária, onde o há é a pouca vontade ou condição de participar da política.

3. A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Se BOBBIO (2002) define que a “democracia é o destino da humanidade”, Aristotéles (1995) diz que “a democracia mais pura é aquela assim chamada por causa da igualdade que nela prevalece; pois isto é a lei que neste Estado determina: que os pobres não fiquem em maior sujeição que os ricos [...]”.

Os debates acerca dos modelos de democracia liberal passam por diversas concepções, desde a elitista (SCHUMPETER, 1942), o pluralismo como forma de disputa entre elites e na política como negócio (DAHL, 1956), até chegarmos à teoria participativa (MACPHERSON, 1977 E PATERMAN, 1992).

Concebida a partir de HABERMAS (1993, 2002 e 2003) a teoria participativa inclui a noção de política deliberativa e uma concepção crítica da participação e da deliberação que chamamos de “emancipatória” ou “inclusiva” da democracia, naquilo que defende SANTOS (2002 e 2006), DUSSEL (2000), entre outros.

3.1 A democracia e suas faces

Boaventura de Souza Santos usa o termo *política emancipatória*, para identificar o tipo de democracia com caráter de emancipação política e transformação social (SANTOS, 2002, 2006, 2007). Por sua vez, o termo *democracia emancipatória* é usado por Robinson Salazar Perez e Paula Lengueta como título de obra que discorre sobre os problemas das democracias latino-americanas, como violência e a corrupção política e as alternativas de políticas emancipatórias no continente.

Quemerce uma dura crítica ao modelo de democracia deliberativa é Henrique DUSSEL (200, p. 465-500), onde para ele, a consensualidade procedimental não basta para superar o círculo da “única comunidade de comunicação” o que “impede de realizar mediante argumentação”.

Muito além da crítica proposta por DUSSEL, Boaventura de Souza Santos reconhece e redefine o papel das instituições sociais na construção de sistemas de democracia participativa, ainda e de acordo com SANTOS (2000 p. 113), da mesma maneira que a dimensão da solidariedade confere ao senso comum a sua maracá ética, a dimensão da participação confere à política sua marca ética. É dizer que, a modernidade manifestou a

hiperburocratização do Estado, ao passo que despolitizou a sociedade civil, o sentimento intrínseco da política moderna foi minimizado, ou limitado em seu poder emancipatório.

Boaventura de Souza Santos defende ainda que, a discussão paradigmática do direito deveria separar o direito do Estado, visto que com isso seria demonstrado não apenas que o Estado tem o monopólio do direito, mas também comprova que a rejeição arbitrária da pluralidade de ordenamentos jurídicos, eliminou, ou reduziu o potencial emancipatório da política e do direito moderno.

Ainda segundo este autor é necessário algumas ponderações, seja no concerne a distinção entre países centrais e periféricos, acrescentando ao debate sobre o local do direito e do Estado no contexto mundial; seja a crítica a um modelo unitário de democracia que pudesse ser aplicado em ambientes e realidades distintas; seja a consciência do momento de crise pelo qual passa o paradigma da ciência moderna e da transição para uma ciência “pós moderna”, capaz de recuperar algumas das utopias emancipatórias da democracia, deixadas de lado pela ciência moderna como modelo de participação.

Para SANTOS (2002) o processo participativo é entendido como ampliação da participação de diversos atores sociais em tipos de tomadas de decisão, recebendo assim, segundo ele, influências políticas e sociais internas. E ainda, diz, que esse processo tende a ser de intensa disputa política na qual uma concepção hegemônica da democracia consolidou-se, especialmente nos países centrais (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 59 e SS.).

A partir da década de 60 o modelo hegemônico de democracia passou a ser contestado, ao passo, que a instituição da democracia participativa passou gradativamente a fazer parte do discurso da esquerda, de modo que, as teses de democracia participativa acabou por se consolidar nos governos “populares” na América do Sul, se tornando base para modelos de políticas participativas no chamado primeiro mundo.

Pierre Bourdieu, para Boaventura de Souza Santos, descreve que muitas são as questões relativas à dificuldade de participação que são próprias das condições políticas estruturais dos Estados democráticos e acrescenta que “[...] uma cidadania que se baseia na idéia de participação, mas não garante suas condições materiais [...]” (SANTOS, 2006, p.86-87).

Cita ainda a experiência de Porto Alegre, como forma de demonstrar que há no sistema participativo, formas de representação diferenciadas da representação tradicional. Portanto, defende, em regra, a existência de sistemas de participação, que pode ser realizado em níveis de decisão representativos e deliberativos (delegados, conselheiros), o que não

afetaria radicalmente, racionalidade das decisões. Ou seja, a existência dos modelos participativos plenos, como o orçamento participativo, (discussões iniciais, plenárias, deliberações) permitiria uma estrutura de decisão equilibrada e racional, mesmo em ambientes complexos.

Neste sentido faz-se mister citar mais uma vez SANTOS:

Parece-me que com esta cidadania bloqueada está se banalizando a participação; participamos cada vez mais do que é menos importante, cada vez mais somos chamados a ter uma opinião sobre as coisas cada vez mais banais para reprodução do poder. [...] Então, a partir disso temos de desenvolver outro modelo democrático que consiga de fato vencer essa situação. Na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas; na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomas as decisões. Mas essa polarização deve ser matizada: primeiro, a democracia representativa tem também uma parte de participação. O voto é isso, mas é uma participação complexa, porque envolve a idéia de renúncia à participação, e por isso é limitada. (SANTOS, 2006, p 89)

A democracia participativa inclusiva pode ser considerada hodiernamente, como avançado, pois, mantém a estrutura básica do governo liberal, mas com diferenças em relação ao enfoque ético-político da democracia liberal, incluindo as idéias de aceitação e participação, buscando assim a igualdade e a inclusão política daqueles que são excluídos.

Responder ou até mesmo indagar-se sobre “como produzir capital e cultura participativa”, é e ainda será por um bom tempo um paradigma a ser aquebrantado pelo modelo participativo inclusivo, visto esta introdução, possibilitaria a restauração e efetivação dos princípios democráticos republicanos. Neste sentido, PUTNAM (2006, p. 20), contrapõem-se a tese de Olson, quando afirma que comunidades com alto nível de participação, percepção e interesse público promovem a existência de governos mais responsáveis e menos corruptos.

Segue este autor, dizendo ainda que, há uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes, o que só reforça a tese de que frente a uma sociedade civil pujante um governo democrático só se engrandece. As sociedades de comunidades cívicas querem um bom governo, na contramão do de comunidades com noções cívicas reduzidas que acabam por se acostumar em assumir o papel de mendicância. Logo, solucionar o dilema da efetivação da participação passa antes de tudo, por suplantando o modelo elitista que emergiu no pós-guerra (AVRITZER, 2002, p. 23).

Desta forma, deveria haver uma substituição dos modelos de democracia restrita, fundada basicamente na permanência das “burocracias democráticas” e na devolução da decisão popular, pelo modelo de democracia aprofundada, fundada no “igualitarismo na representação e no incentivo a democracia associativista.” (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 80)

Se é verdade que o modelo de democracia aprofundada promove ganhos sociais, uma vez que, estimula o engajamento voluntário, a diversidade e a inclusão, é verdade também que pode haver a possibilidade de manipulação da participação. Sendo assim, este modelo caracteriza-se pela mediação e intervenção do Estado no sentido de coibir abusos.

Fung e Wright apud NASSUNO (2006, p. 43) consideram o Orçamento Participativo de Porto Alegre, juntamente com outras três experiências (Conselho de Bairro em Chicago, Descentralização Democrática em Kerala e o planejamento ambientalista norte-americano) como um exemplo de *Empowered Participation Governance – EPG*. o modelo EPG baseia-se em três princípios gerais que, de acordo com os autores são fundamentais nas experiências em que baseadas: a) foco em problemas específicos e tangíveis; b) o envolvimento de pessoas comuns afetadas pelos problemas e dos servidores públicos que tem relação próxima com os problemas; c) o desenvolvimento de soluções por meio da deliberação.

Dessa forma, o modelo emancipatório é o, ainda que no campo teórico, o mais próximo ao ideal de participação democrática republicana, justamente por permitir racionalmente o equilíbrio na participação popular e a inclusão de setoriais excluídos na política.

4. O PLANEJAMENTO URBANO E O ORDENAMENTO JURÍDICO

Segundo a Constituição Federal, é do Poder Público municipal a competência para executar a política de desenvolvimento urbano. No município, o Planejamento Urbano se concretiza por intermédio do Plano Diretor, que deve ser elaborado de acordo com as diretrizes gerais contidas no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.102/2001).

Ao longo dos anos, a doutrina tem enfrentado dificuldades de delimitar as questões urbanas e por conta a tratam de forma incompleta e confusa. MEIRELES (2002, p. 382) define direito urbanístico como “o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.

Hodiernamente, o urbanismo sofre um “processo de redefinição de seus conceitos e de suas práticas” (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 85). Desta forma, a interação entre o urbanismo e o direito, é um instrumento da realização da justiça.

4.1 O urbanismo e a relação com os planos

O plano (*planning*) e o zoneamento (*zoning*), são os principais institutos do planejamento urbano moderno. Ambos necessitam de processo legislativo para serem implementados.

Junto com o modelo inglês, um dos modelos fundamentais do planejamento pós-iluminista é o modelo estadunidense. Este modelo é essencialmente municipal conforme determinação estadual. A partir da década de 1950, boa parte das cidades estadunidense passaram a ter uma comissão de planejamento (*planning comission*) composta por representantes da sociedade civil, com competência para dar parecer sobre matérias urbanísticas.

No Brasil com o advento da Lei nº 10.102/2001, e mais precisamente em seu artigo 40 do Estatuto das Cidades preceitua que o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” do município, cabendo a ele, portanto, a articulação de todas as políticas voltadas à promoção do desenvolvimento local e da expansão urbana.

Inclusive cabe ao Plano Diretor implementar a política urbana por meio do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. E para isso a cidade deve se tornar acessível para todos os cidadãos, independentemente de sua condição social.

4.2 Os planos, seus efeitos e modelos

Os planos podem ser descritos de várias maneiras, desde leis, atos administrativos, regulamentos administrativos, atos e regulamentação, ou, ainda como institutos *sui generis*, insuscetíveis de serem enquadrados nas formas típicas da administração pública (CORREIA, 2001, p. 217-246).

Ainda segundo CORREIA (2001, p. 217-246), os planos urbanísticos são dotados de um mesmo tipo de eficácia jurídica, variando apenas o seu círculo de destinatários.

Assim como a propriedade urbana, que também deve atender a uma função social deve está diretamente associada ao bem-estar da coletividade e não apenas aos interesses do indivíduo-proprietário.

Em relação aos modelos dos planos no Brasil, o que evidenciamos de maneira muito recorrente, é que vigora no país, ainda, muitos modelos legais que seguem a tradição pré-constitucional, em que pesem, alguns destes tenham sido promulgados posteriores a 1988.

Neste modelo pré-constitucional, os planos na sua maioria constituíam documentos meramente técnicos, pauta apenas no zoneamento e no uso do solo, geralmente, elaborados por engenheiros e/ou arquitetos contratados pela prefeitura ou por funcionários públicos, a partir de diretrizes dos órgãos federais e aprovados pelo poder legislativo municipal, independentemente de participação popular.

Em regra este modelo, não se preocupava em debater e discutir com a sociedade, e via a cidade sob a ótica estritamente privada, sem se preocupar com a função social da propriedade. Embora, o conceito de função social da propriedade foi introduzido na Constituição Federal de 1934 e marca uma nova fase formal do direito em matéria de urbanismo, disposição que seguiu nas demais constituições.

Uma série de fatores estimulou a discussão a respeito de um novo olhar sobre os planos diretores e sobre o planejamento urbano, no sentido de que a partir deste momento essas legislações incluíssem as populações, a participação popular. A partir destes questionamentos e das pressões dos movimentos sociais na Assembléia Nacional Constituinte, surgiu o texto básico que veio a configurar o capítulo específico da política urbana na Constituição Federal de 1988.

Com o advento da *Constituição Federal de 1988*, está Carta reservou um capítulo próprio para a “política urbana”, ao citar expressamente no artigo 182, à “política de desenvolvimento urbano”, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções

da cidade”, e daqui por diante, institucionalizou a expressão “plano diretor” nos parágrafos, primeiro e segundo:

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

*§ 1 – O **Plano Diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2 – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **Plano Diretor**.” [grifo nosso]*

A Carta Magna de 1988 ao discorrer sobre o plano diretor municipal como elemento fundamental da ordenação do território e como instrumento básico do desenvolvimento urbano, incluiu dois princípios básicos, o da **função social da propriedade urbana**, e o da **função social da cidade**.

Faz-se mister, lembrar que esta concepção democrática de plano diretor, ainda não está clara e nem completa. Embora o plano diretor seja um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que, em tese, deferia esta vinculada a função social da propriedade e da cidade, o próprio texto constitucional não faz referencia clara sobre a integração destes institutos ao plano direto, o que há é o mero mencionamento da quantidade numérica e a obrigatoriedade da aprovação em Câmara, mas não vincula aquilo que seria mais importante, que é a participação popular e à democracia.

Adiante deste modelo, vislumbrou-se o modelo *pós-constitucional ou corrigido*, que surge justamente, a partir da aprovação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, e é, justamente Lei, o Estatuto das Cidades que regulamenta o desenvolvimento urbano, que ora fora, mencionado na Constituição de 1988.

O Estatuto das Cidades, surge com o objetivo de fixar as diretrizes gerais e regulamenta os instrumentos da política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos estados e Municípios. Teria o referido diploma legal a obrigação delinear as regras da “ordem urbanísticas”, onde se aplica a “política urbana”, sendo esta completada pela legislação estadual.

O que se tem evidenciado em relação aos municípios, tanto na Constituição quanto no Estatuto das Cidades, é uma série de obrigações. Seja a obrigação a respeito da

obrigatoriedade da existência de planos; seja a obrigação é a de instituir instrumentos de gestão democrática, através de órgãos colegiados de política urbana, Conselho do Plano Diretor; em seguida termos a obrigatoriedade do estabelecimento de normas de regulamentação do uso da propriedade urbana, através adequação ao princípio da função social da propriedade.

Não obstante a isto, existem ainda, as chamadas normas de adequação, que consistem no estabelecimento das diretrizes de política urbana nos municípios que vem disciplinado entre os artigos 4º ao artigo 28 do Estatuto das Cidades.

Observa-se que, mesmo com a obrigação de elaboração dos planos diretores e com a sanção prevista no artigo 52, grande parte dos municípios brasileiros obrigados, não realizaram, no prazo previsto, a elaboração dos seus planos. Por outro lado, a resolução 25 do Conselho das Cidades, de 18 de março de 2005 determina em seus dispositivos que todos os municípios devem elaborar seus Planos Diretores e também que o processo de elaboração seja participativo, conforme artigo 3º e seguintes.

Em um guia *Plano Diretor Participativo. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos* (2004), editado pelo Ministério das Cidades, são propostas as seguintes etapas para elaboração dos planos diretores: leituras técnicas e comunitárias, formulação e pactuação de propostas; definição dos instrumentos e determinação do sistema de gestão.

4.3 O Estatuto das Cidades e as noções principiológicas

Os princípios gerais que regulam as relações urbanas regem o uso da propriedade urbana, de acordo com o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental. As funções sociais da cidade e da propriedade contemplam a sustentabilidade ambiental, o direito ao planejamento urbano, a cooperação intergovernamental.

ESTATUTO DA CIDADE (Lei nº 10.257/01)

(...)

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre governos [...];

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades [...].

Há ainda, um debate sobre a explicitação do princípio da participação popular, o artigo 1º da Constituição brasileira acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, e ainda, estabelece a “compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa” (OLIVEIRA FILHO, 2009 p. 111).

Aduz a CF/88 que “todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou através de seus representantes”. Desta forma:

Como princípio a democracia participativa tem como objetivo básico o interesse dos indivíduos na autodeterminação política e concede formação de vontade política em processos e/ou estruturas com a participação dos cidadãos. O princípio político da participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais, está diretamente relacionado à legitimidade e à validade dos atos e normas administrativas, e, fundamentado na necessária participação das populações nas decisões administrativas e nas discussões em que seus interesses estejam envolvidos. (OLIVEIRA FILHO, 2009, p 112)

Na legislação que trata da matéria (Estatuto das Cidades), a democracia participativa está anotada como premissa da gestão democrática, no seu artigo 2º II:

ESTATUTO DA CIDADE

Art. 2º

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]

Diante disto, a concepção de gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade é vinculada à atividade da administração determinada pelo planejamento, mas que inclui o próprio planejamento. Assim, o planejamento urbano é entendido como parte do processo de gestão urbana, posição defendida por SOUZA (2003) e SABOYA (2007).

O princípio da participação popular, nos termos que aduz o Estatuto da Cidade, efetiva-se a partir das audiências públicas e consultas públicas, todavia, este debate a cerca desta normatização da participação popular é por deveras complexa. Para aprovação dos planos diretores na Câmara, pressupõe-se que a obrigatoriedade da realização de audiências públicas durante as fases de discussão do projeto foram cumpridas, tanto pelo poder executivo, como pelo legislativo.

Estas audiências por sua vez, deve ser amplamente divulgadas, deve-se ainda, estimular a participação ampla das comunidades ou pelo menos, não ocorrer nenhum tipo de óbice a participação popular.

Uma vez, passado este processo de discussão prévia, ocorre um processo técnico de revisão e avaliação daquelas propostas, absorvidas nas audiências, devendo ser submetidas à aprovação popular; depois deve ainda ser encaminhada a Câmara Municipal para um novo processo de discussão pública e votação final.

O artigo 40, § 4º, I, estabelece a obrigatoriedade da participação popular de maneira expressa:

ESTATUTO DA CIDADE

Art 40 – O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização da sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão;

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

A participação popular enquanto princípio pode ser analisado sob dois aspectos, quais seja jurídico e político. Este último relaciona-se com a *idéia de participação* (SILVA, 2003, p. 141), na lógica daquele (jurídico) é uma questão complexa e que guarda relação com a dificuldade de definição do próprio princípio democrático.

As premissas antropológicas-políticas da democracia são conhecidas: o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política. (CANOTILHO, 2002, p. 289)

É dizer, o princípio da democracia participativa, evidencia-se como forma de exercício democrático do poder através da participação direta dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema em tela.

A participação é assim fundamento para a gestão democrática. O previsto nas diretrizes do Estatuto da Cidade, ao referi-se explicitamente a participação, acaba determinando-o como princípio normativo de função declaratória (ÁVILA, 2005) e também como princípio-garantia (CANOTILHO, 1996, p. 397) autonomamente aplicado, ao mesmo tempo, é qualificador do princípio democrático, como modo e requisito de aplicação da democracia republicana. (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 128)

Muito além do princípio da gestão democrática da cidade, a Carta magna de 1988 estabeleceu de maneira expressa instrumentos democráticos de gestão em vários campos da administração pública, incluindo assim, a determinação de um planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

5 A CIDADES E O DIALOGO COM O PLANEJAMENTO

Evidencia-se que a cidade deve ser um espaço construído para atender as necessidades sociais de sua população e não apenas interesses econômicos. Independentemente de seu formato, qualquer sistema de planejamento urbano que possibilite a participação efetiva das populações nos processos de planejamento e gestão do território, podem ser considerados como participativo.

De sorte que, as pressões populares em defesa da participação política, dialogam constantemente com uma crítica ao atual modelo de Estado e sobretudo como esse Estado se coloca diante das democracias. Surge neste sentido, a necessidade de democratizar as decisões, debates sobre a destinação de recursos públicos, que comprometem diretamente a vida dos cidadãos, diferente dos modelos tradicionais, no modelo participativo, as decisões podem ser acessíveis a qualquer cidadão.

Para LACAZE (1993, p. 64-69), para ser participativo, deve corresponder, em primeiro momento, um grau de participação, que consiste em informar, dar conhecimento, disponibilizar informações, onde na visão do autor, não havendo comunicação não há participação.

Em seguida sugere que, há que se ampliar os procedimentos administrativos regulamentares, inserido sistemas de consultas ou de pesquisas públicas. Em terceiro momento, é aquele em que há a partilha do poder de decisão do Estado, ocorrendo, por parte do poder público um renúncia de parte dos poderes e da capacidade de decisão, como é o caso do Orçamento Participativo.

Por fim, relata que existe uma *participação de quarto grau*, caracterizada pela auto-gestão ou participação autônoma. No que concerne a está idéia de autonomia, SOUZA (2002, p 184), diz que, grande diferença entre o planejamento com viés automicista e as outras correntes de planejamento é que, ao contrario delas, não se trata de endossar a instância de poder do Estado, separada e acima dos cidadãos. Em uma sociedade autônoma, o planejamento seria um “autoplanejamento” radicalmente democrático e flexível, o qual, teoricamente, muito pouco se distingue do pensamento de Habermas.

Neste sentido, dialogando com SOUZA, há que se concordar com a sua tese de que o pensamento habermasiano é sim social-democrata, não que essa opinião reduza a importância da teoria de Habermas.

6 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO

A participação popular promove mudanças sutis que não se podem ser medidas com os instrumentos tradicionais das ciências sociais e, assim, à análise deste fenômeno tem se concentrado mais nos seus aspectos quantitativos e menos qualitativos. (MANSBRIDGE apud AVRITZER e NAVARRO, 2003, p. 111)

Em sendo assim, foram analisados a Lei nº 1.614/1992 que trata do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Feira de Santana, que datada de 1992, que embora seja do período constitucional, guarda requisitos do modelo pré-constitucional.

Ao avaliar a realidade de Feira de Santana, no que concerne à participação popular, quer seja no planejamento urbano, quer seja em outras atividades, visualizou-se que, embora Feira seja uma cidade de 606 mil habitantes, e encontre-se em uma região metropolitana, exercendo importante influência sobre as cidades circunvizinhas, as experiências de participação popular vislumbradas aqui, são apenas naquilo que chamamos de *participação do estrito dever legal*, é dizer que, só ocorre participação popular naquilo que a legislação exige que haja tenha, mas sem nenhum estímulo para que a efetiva participação popular aconteça de maneira a emancipatória.

Ao ser analisado se existe na estrutura político-administrativa órgãos que sejam responsáveis pela gestão e pelo planejamento urbano em Feira de Santana, evidenciamos que na verdade, existe uma estrutura burocrático-legal que se perduram na cidade ao longo dos quase 18 (dezoito) anos que a cidade tem o mesmo secretário de planejamento; deve-se ainda estar atendo ao grau de articulação e de comunicação entre as instâncias de governo com a sociedade, no caso estudado – Feira de Santana – verifica-se aqui, qual a intensidade e a qualidade da articulação entre os níveis de governo, seja interno (entre as instâncias do próprio governo), ou externos (nas relações institucionais com outras esferas de poder, judiciário, legislativo, entre outros) ou na social externa, entre governo e sociedade.

Partindo do pressuposto de direito de acesso a informação tornou-se condição relevante quando do debate da participação popular, basta dizer que foi constatado que em Feira de Santana, por exemplo, não nenhum instrumento de transparência governamental, não na cidade também uma ouvidoria pública municipal, ou seja, aqui a participação é meramente legal.

A análise da participação popular em Feira de Santana no planejamento urbano, seja no campo político ou social, se deu a partir dos processos de acompanhamentos das sessões

ordinárias da Câmara Municipal de Feira de Santana, nos últimos 5 anos. Constatou-se a ausência completa da participação efetiva em alguns casos e a pseudo sensação de participação em outras, em situações mais gravosas houve até mesmo o atropelo da participação popular.

Recentemente, a título de exemplo, o prefeito municipal encaminhou a Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 11/2014, que Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Feira de Santana; na ocasião, várias reuniões foram realizadas pelas entidades da sociedade civil e traçadas as diretrizes para a escolha dos membros, conforme atas que seguem em anexo.

O que chama atenção, é que conforme atas das reuniões da sociedade civil, foi estabelecido normas e critérios de definição, foram elaboradas eleição por eixos de atuação e encaminhadas ao poder público. Quando o Projeto de Lei chegou à Câmara, não considerava as eleições feitas pela sociedade civil, desconsiderando a participação dos membros da sociedade civil e sendo encaminhado texto diferente do que foi aprovado em reuniões.

Em 2011, o prefeito da época (Tarcizio Pimenta, antecessor do atual) encaminhou para Casa Legislativa, um projeto que alterava todo o zoneamento de toda a cidade, transformando 70% da zona rural em urbana em uma tacada só e sem nenhuma discussão com a sociedade, e ainda sem apresentar nenhum critério técnico a não serem os debates da velha conhecida especulação imobiliária.

7 FEIRA DE SANTANA E O PLANO DIRETOR

Quando se fala em planejamento urbano em Feira de Santana, de imediato se é remetido à década de 1990, quando da aprovação da Lei 1.614/1992 (Lei dos Planos) e da Lei nº 1.615/92 (Lei que trata do Ordenamento do Uso e ocupação do solo), ambas aprovadas no mesmo dia 11 de novembro de 1992.

Pela sua importante posição estratégica (maior entroncamento do norte/nordeste), Feira de Santana deveria ter vigente um Plano Diretor – mais moderno e de acordo com o que dispõe o Estatuto das Cidades – que apontasse de maneira clara e respaldada que condições sociais, que o rumo o vetor de crescimento da cidade daria, para onde este crescimento apontaria, visto que, planejar a cidade apontando a sua função social, faz-se mister para a construção de uma teia social mais participativa.

No bojo desta legislação da década de 1990, que temporariamente produziu uma legislação do período constitucional, mas que, na prática guarda alguns elementos do modelo pré-constitucional.

De certo que está Lei, em que pese, a data de sua aprovação trás alguns elementos que remetem a participação popular, quando no Capítulo II, trata da função social da propriedade, ainda que de maneira tímida e pouco aprofundada, mais adiante, no Título II que trata do Processo de Planejamento e da Participação *Comunitária*:

LEI nº 1.614/92

[...]

*Art 12 O Executivo Municipal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta Lei, encaminhará à Câmara de Vereadores projeto de lei complementar definindo as normas para **participação comunitária no desenvolvimento do processo de planejamento municipal.***

Parágrafo Único - A participação comunitária e suas contribuições objetivam assegurar aos habitantes a coparticipação na gestão da justa repartição dos custos e benefícios do processo de urbanização e o acompanhamento no gerenciamento dos espaços naturais e construídos. [...] (Grifo nosso)

Mais adiante, no Capítulo I do Título III, a Lei de 1992 fala em Plano Diretor como processo Estratégico, em que pese, a nomenclatura pareça progressista, o modelo legal, respirava a lógica neo-liberal:

LEI Nº 1.614/92

[...]

TÍTULO III

DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO

CAPÍTULO I

DO PLANO DIRETOR COMO PROCESSO ESTRATÉGICO

[...]

Art. 14 O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal - PDDM é o instrumento da política de desenvolvimento do Município, tendo como conteúdo básico uma estratégia constante no Anexo nº 2 desta Lei.

Art. 15 Constituem objetivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal - PDDM:

I - estabelecer diretrizes de ações para permitir ao Município enfrentar a atual fase recessiva da economia;

II - implementação de um planejamento estratégico a partir da identificação dos elementos estruturantes da economia e do espaço a serem tratados de maneira eficiente para reforçar as defesas municipais;

III - potencializar, da maneira eficiente para o Município, a disposição manifestada pelo cenário nacional e Internacional, elevando a sua produtividade e competitividade no quadro da economia regional;

IV - indicar ações que protejam suas atividades produtivas e sua infra-estrutura urbana;

V - orientar o Poder Público e a iniciativa privada em investimentos adequados para dar ao Município impulsos relativos dentro das condições da economia;

VI - ordenar os espaços permitindo uma convivência, com o mínimo de conflitos entre os empreendimentos e atividades e o ambiente natural e construído e entre os próprios empreendimentos e atividades, objetivando maior produtividade especial e a reprodução da força de trabalho e do mercado consumidor com seus hábitos e costumes sociais e culturais.

Art. 16 Ficam aprovados a estratégia, diretrizes, programas e recomendações setoriais estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal - PDDM, na forma constante nesta Lei e nos seus anexos.

Art. 17 O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal - PDDM terá sua estratégia de que trata o artigo 14 desta Lei revisada no período de 02 (dois) anos, a partir da publicação desta Lei.

Embora a legislação de 1992, fale em revisão de dois em dois, vale salientar que desde 1992 não há qualquer revisão desta legislação, na verdade, depois de alguns

questionamentos, o município resolveu só agora em 2013 propor uma comissão para discutir um novo Plano:

Um grupo de trabalho vai apresentar, em 30 dias, um organograma para os estudos dedicados a elaboração de uma revisão para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Feira de Santana (PDDU).

A medida foi adotada nesta quarta-feira, 7, em reunião entre pesquisadores e coordenadores da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e a Secretaria Municipal de Planejamento.

Serão realizados estudos multidisciplinares para dar subsídio às propostas. As áreas envolvidas são planejamento territorial, modelagem ambiental e engenharia civil.

A iniciativa do Governo Municipal visa disciplinar o uso do solo, tanto na zona urbana quanto na zona rural. De acordo com Washington Franca Rocha, assessor de Relações Institucionais da UEFS, o Plano Diretor é o principal elemento de planejamento para qualquer município, “permitindo que se elaborem leis de uso do solo”.

Após a elaboração do cronograma, será feita a avaliação dos valores de um convênio que será firmado entre as duas instituições e a definição do papel de cada um no processo. A universidade informa que já realizou diversos trabalhos e pesquisas na área, nos últimos anos. (matéria de 08/08/2013, <http://www.feiradesantana.ba.gov.br/noticias.asp?idn=6251>)

Observe que nos últimos 14 anos o município foi governado pelo mesmo grupo político, José Ronaldo de Carvalho (2000-2008), Tarcizio Pimenta, sucessor de Ronaldo e até então de seu grupo político (2009-2012) e agora pela 3ª vez José Ronaldo de Carvalho (2013-2016).

De igual maneira, sem a menor discussão popular, foi encaminhado a Caixa Econômica Federal projeto de implantação do *BRT* (que traduzido do inglês significa Transporte Rápido de Ônibus), de forma que nem a Casa Legislativa sabe como será o projeto, quais linhas ligará, onde começa, onde termina, um investimento da ordem R\$ 90 milhões de reais.

Segundo informações do Secretário de Planejamento existe um Plano diretor de Transporte, que se limita na verdade a delinear construções de passagens subterrâneas entre importantes avenidas da cidade, sem nenhum detalhamento da realidade da cidade.

Desta forma, evidenciamos a profunda necessidade de superação deste, modelo considerado autoritário e tecnocrático de planejamento e gestão, presente no Plano Diretor de Feira de Santana.

Como sugestão a esta Comissão que fora formada para pensar o novo Plano Diretor da cidade, caberia elaborar um Plano para a cidade e para o cidadãos, que dialogue constantemente com as necessidades do povo e com o perfil da cidade, respeitando o traçado do zoneamento urbano e as legislações que já existem e aprimorando outras. Sugiro ainda que a Comissão na verdade seja transformada em um Conselho do Plano Diretor, respeitando assentos das entidades civis da cidade e tornando o processo do seu nascedouro mais democrático, para que não criemos letras mortas de lei e continuemos no obscurantismo da negação popular.

CONCLUSÃO

Não se pode permitir que o marco regulatório do planejamento urbano ainda seja, aquele usado na década de 70, onde o crescimento das cidades brasileiras seguia o modelo excludente utilizado por nossas elites econômicas e políticas. Onde as áreas valorizadas (muitas vezes apenas por especulação), não serviam apenas como locais de moradias, mas, sobretudo, como moeda.

O modelo neoliberal de pensar a cidade e a propriedade desenvolveu um discurso quase que “sanitário” e ordenador adotado, na maioria das vezes, por conta da grande valorização de alguns espaços urbanos e até do campo, e que provoca uma “limpeza social” (nessas áreas ora valorizadas) dos pobres e negros, empurrando-os para as periferias. Cabe ao Poder Público através do Planejamento participativo interagir com os atores sociais, na busca por uma cidade mais democrática e na construção de espaços sociais, salienta-se.

Discutir uma cidade onde o planejamento urbano participativo será uma realidade na busca pelo direito à cidade é, e tem sido uma busca constante dos governos do PT. Todavia, há que se avançar no debate que tange a função social da propriedade e da própria cidade.

Incentivar os municípios na construção de um Plano Diretor que busque as cidades para as pessoas é o desafio dos gestores, e, sobretudo das gestões democráticas. Se acompanharmos os modelos de gestões petistas iniciadas nas décadas de 80 e 90 evidencia-se esta preocupação com uma cidade com inserção de políticas participativas, todavia, o modelo neoliberal ainda impera, e por isso, deve-se aumentar o empenho na construção de um planejamento regular.

No que tange a experiência vivida em Feira de Santana, podemos dizer que temos um longo caminho pela frente, mas que, em situações como essa, o fortalecimento do associativismo, dos debates locais, dos conselhos comunitários, torna-se essencial na tentativa de chegarmos a um modelo participativo emancipatório.

Desta forma, a sugestão de criação de um Conselho Municipal do Plano Diretor, faz-se mister para elaboração da nova Lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria de Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALEXY, _____. *Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2002.

ALESSANDRI CARLOS, Ana Fani. La utopía de la gestión democrática de la ciudad. Scripta Nova: Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, Barcelona, v. 9, n. 194, ago. 2005.

ARISTÓTELES. *Política*. Bauru: EDIPRO, 1995.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Principios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*
BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BRAGA, Roberto. Aspectos da Ordenação Territorial nas Leis Orgânicas Municipais do Estado de São Paulo. 1993. Dissertação (Mestrado em Geografia)-FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicas do plano diretor. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.15, n.4, 2002.

FELDMAN, S. (1996) *Planejamento e Zoneamento: [São Paulo](#) 1947-1972*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP.

GROSTEIN, M. D. (1987) *A Cidade Clandestina: os ritos e os mitos*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP.

MACEDO, S. (1988) *São Paulo: paisagem e habitação verticalizada*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP.

MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Editora Vozes.

MARICATO, E. e WHITAKER, J. (2002) [Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?](#) In: OSÓRIO, L. (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. [Porto Alegre](#) 🇧🇷: Sérgio Antônio Fabris, p. 215-250.

NERY JR., J. (2002). *Um Século de Política para Poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP.

NOBRE, E. A. C. (2004) [Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades](#). In: *II Seminário Internacional da LARES*. São Paulo: LARES.

OSELLO, M. (1983). *Planejamento Urbano em São Paulo: 1899-1961*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FGV.

SÃO PAULO (cidade) (1969) *Plano Urbanístico Básico*. São Paulo: ASPLAN/Prefeitura do Município de São Paulo.

_____. (1996) *Dossiê São Paulo*. São Paulo: Sempla.

ROLNIK, R., KOWARICK, L. & SOMEKH, N. (orgs.)(1991) *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense.

ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel

SOMEKH, N. & CAMPOS, C. (orgs.)(2002) *A Cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa.

WILDERODE, D. (1997) Operações Interligadas: engessando a perna de pau. In ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (orgs.) *Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Pólis, p. 43-55.