

## **PARTICIPAÇÃO POPULAR: o caso do plano diretor de Cachoeira**

**Naia Teixeira**

Estudante do sétimo semestre do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo - UFBA

naiarq@gmail.com

**Maria das Graças Silva**

Estudante do sétimo semestre do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo - UFBA

Bacharela em Urbanismo - UNEB

silva.mgr@hotmail.com

## RESUMO

A participação popular no processo de elaboração e aprovação no Plano Diretor do município de Cachoeira, no estado da Bahia, constitui o objeto de estudo deste trabalho. Trata-se de um município localizado no Recôncavo Baiano, que possui relevância na história do Estado durante o seu processo de independência, e ainda guarda importantes monumentos arquitetônicos coloniais no seu sítio histórico. Além disto, por se situar à margem esquerda do rio Paraguaçu, o município constitui-se também em significativo patrimônio ambiental. Para atingir o objetivo se fez necessário desenvolver uma breve abordagem teórica sobre o significado da participação da população, e da sua importância no planejamento e na gestão urbana. O artigo contempla ainda considerações acerca das normas jurídicas que regulamentam a participação da sociedade nas decisões relativas aos municípios. Para entender e discutir como se deu tal participação, foram consultados os relatórios técnicos que embasam a Lei Municipal N.º 730/06 (Plano Diretor de Cachoeira) e a Informação Técnica 0093 de julho de 2007, da 7SR/IPHAN (7ª Superintendência Regional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). Quanto aos parâmetros legais existentes que regem a elaboração de planos diretores municipais utilizam-se também as resoluções do Conselho das Cidades números 25 e 34, de março de 2005. Como conclusão o trabalho revela que o processo de elaboração dos planos diretores com base na regulamentação legislativa existente é um grande desafio, que precisa ser enfrentado adequadamente, e que demanda mudanças culturais e de atitude por parte dos munícipes e seus governantes eleitos. Demonstra, ainda, a necessidade de um maior comprometimento e amadurecimento dos técnicos e dos habitantes quanto as questões ligadas a participação popular.

## 1 O QUE É PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação da sociedade nas decisões ligadas ao planejamento urbano é uma temática que está sendo frequentemente abordada nos mais diversos meios de comunicação, com os mais diferenciados intuitos. Alguns se aproveitam de tal instrumento em campanhas políticas como “slogan” e assim aumentar a probabilidade de angariar maior número de votos durante as eleições. Enquanto outros exibem em programas de auditórios “quadros” que ilustram a importância de ações conjuntas para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Mais além, são elaborados planos diretores que deveriam ter participação efetiva da população. Entretanto, esta não existe de fato, o que desconsidera os anseios da população e contribui para uma leitura do município que diverge da realidade, gerando como consequência uma legislação ineficiente, e, sobretudo, ilegítima.

Neste aspecto, a perspectiva das autoras converge com Sampaio (2010, p. 47), que também enfatiza sobre a maneira que acontece a participação popular. Assim, acerca participação, bem como sobre as teorias da sustentabilidade, refere-se da seguinte maneira:

[...] não devem servir de rótulos para os Planos Diretores, como vem acontecendo, podendo até ser testadas em algumas poucas situações favoráveis, quando a realidade política permite. Caso contrário, é preferível não mentir, omitindo os limites impostos pela realidade concreta, fator que só tende a agravar o descrédito do planejamento urbano junto à população (SAMPAIO, 2010, p. 47).

A situação descrita acima evidencia um dos grandes entraves vividos na sociedade civil no que tange a melhoria da qualidade de vida dos habitantes e que dificulta qualquer processo de mobilização, trata-se da falta de crença, presente em uma grande maioria da população, quanto à existência de um planejamento urbano executado de forma transparente e que seja de fato desenvolvido de modo a beneficiar maior parcela da sociedade.

Afinal, todos estão sempre acompanhando a aplicação de mecanismos por parte dos gestores que asseguram os interesses de um grupo com maior poder aquisitivo desde tempos passados em vários locais do mundo como descreve Souza (2004, p. 61):

[...] diversas cidades punham em prática os processos de destruição dos guetos e de remoção de suas populações para dar lugar a *shopping centers* ou a espaços residenciais para a classe média branca, sob os auspícios de um programa federal de “renovação urbana”.

É claro que o planejamento oficial, que patrocinava a tal “renovação urbana”, estava como de costume, a serviço dos interesses dos grupos e classes dominantes, e não do lado da população pobre. Entretanto, o fato novo foi que vários técnicos e pesquisadores, vinculados a organizações não governamentais e até a universidades, decidiram pôr seu conhecimento à disposição dos pobres e oprimidos ameaçados de remoção ou vítimas de segregação. Atuavam, por assim dizer, como seus *advogados de defesa* [...] (SOUZA, 2004, p. 61).

Tal acontecimento remete, segundo, Nunes (2002) ao surgimento do urbanismo democrático, onde ocorreu um engajamento entre alguns técnicos e habitantes. As experiências participativas no espaço urbano contribuem significativamente com o aprendizado da cidadania e para a harmonia das relações urbanas, como acrescenta Nunes (2002, p. 13), que, ao tratar de tal tema, acredita que se faz necessário referenciar influências teóricas como Paulo Freire (1970) em “Pedagogia do Oprimido”, e a relação de comunicação proposta por Jurgen Harbemas em “Teoria da Ação Comunicativa” (1987).

O primeiro contribuiu com a sua didática inovadora, à época, denominada “pedagogia do oprimido” que tinha como embasamento, conforme Freire (1970, *apud* NUNES,

2002, p. 18 e 19), acreditar que o universo no qual o aluno estava inserido era de grande riqueza, e este deveria desenvolver uma consciência crítica tomando como ponto de partida o saber local, proporcionando assim um espaço de troca de informações.

O segundo, por sua vez, trata da relação que deve existir entre os habitantes e os técnicos, para que exista sucesso no processo de comunicação. Para Habermas (1987, *apud* NUNES, 2002, p. 16-17) uma comunicação de intercompreensão consiste em “[...] processo de entendimento entre sujeitos capazes de falar e agir [...] compreendendo do mesmo modo uma expressão linguística [...]”, acrescentando ainda que “[...] os processos de intercompreensão visam a um acordo que satisfaça as condições assentimento, racionalmente motivado, do conteúdo de uma expressão”.

Tem-se, portanto, legados teóricos focados na educação e numa forma de comunicação, voltadas para práticas inovadoras que contribuem para o desenvolvimento de metodologias que fomentem a construção de uma efetiva participação cidadã.

A perspectiva das autoras converge com Nunes (2002, p. 11), que conceitua participar da seguinte maneira:

[...] tomar parte em discussões e em decisões, desde o momento em que o problema se apresenta até aquele de por em prática as soluções encontradas, resultantes das discussões. Participar é uma atitude voluntária, contínua e de longa duração. A participação pressupondo um conhecimento dos rituais democráticos, é necessário, se a população chamada a participar é inexperiente, desprovida deste arcabouço, prepará-la para adquiri-lo num processo que denominamos de Pedagogia da Participação (NUNES, 2002, p. 11).

A despeito desta ênfase conceitual sobre o significado da participação, bem como da necessidade de estabelecer uma metodologia de preparação dos habitantes quando estes desconhecem as práticas necessárias, acredita-se que seja um dos grandes desafios que deve ser enfrentado, e a ausência destes procedimentos influenciam diretamente os resultados e a adesão da população nos processos de elaboração dos planos diretores.

Neste panorama, ao considerar-se os diversos agentes sociais que compõem o cenário urbano, com seus mais variados interesses, como fundamentais na estruturação do planejamento, inúmeros entraves podem vir a dificultar o processo. Com isso não se quer dizer que as divergências devam ser omitidas, acredita-se que evidencia-las é

fator primordial para o sucesso do processo. Além desta, Matos (2008, p. 160) aponta serem muitas as dificuldades a serem enfrentadas:

Organização deficiente das audiências públicas com atrasos, falas e exposições demoradas, inserções publicitárias indevidas, precariedade de equipamentos de projeção, o que provoca exaustão e cansaço das plateias; exposições muito herméticas das equipes de planejadores, o que resulta em tecnicismo e distanciamento entre os interlocutores. Com isso pode negligenciar aspectos técnicos centrais para o município, os quais deveriam ser didaticamente bem explicitados nas audiências, mas não raro são omitidos ou se confundem no jogo das disputas entre setores, atores e localidades rivais; (MATOS, 2008, p. 160).

Constata-se, portanto que a participação da sociedade no planejamento e gestão urbana e, conseqüentemente, no processo de elaboração de planos diretores é uma questão de grande complexidade e envolve inúmeros fatores para o seu bom desenvolvimento.

## **2 REGULAMENTAÇÃO LEGAL**

A participação da sociedade no planejamento urbano atualmente é garantida em nível legal através de uma ordem jurídica que começou a ser estabelecida, em 1988 com a Constituição Federal, onde foi instituído o plano diretor como o principal norteador de desenvolvimento<sup>1</sup> urbano na esfera municipal.

Quanto à importância da Constituição Cidadã<sup>2</sup> como divisor de águas na história do planejamento urbano Brasileiro Araújo (2008, p. 171) destaca que:

[...] A primeira fase, fortemente estruturada sob o paradigma do Estado liberal, compreende o período de 1964 a 1988, e se caracterizou por objetivos expressamente econômicos, por forte centralização política e administrativa no âmbito federal e ações setoriais de investimento em habitação, saneamento e transporte. A segunda fase, estruturada sob o paradigma do Estado democrático, começa em 1988 e estende-se até os dias atuais. É conhecida pela descentralização política e administrativa ao nível local da ordenação do espaço urbano e pelo caráter dialógico da Administração Pública. (ARAÚJO, 2008, p. 171)

---

<sup>1</sup> Souza (2001, p.101) faz uma abordagem onde esclarece a diferença entre planejamento e crescimento urbano, termos que muitas vezes são utilizados de forma equivocada ou até mesmo como sinônimos. Segundo o autor, um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento socioespacial na e da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social.

<sup>2</sup> Araújo (2008, p. 170) explica que Constituição de 1988 também é conhecida Constituição Cidadã pelo caráter participativo que imprimiu ao Estado de direito Brasileiro.

Percebe-se, portanto, que há duas fases com características distintas que foram vivenciadas no país. Entretanto, vale registrar que ainda permanecem resquícios não eliminados na primeira fase citada.

A respeito da maneira como a Constituição de 1988 reflete no espaço urbano Araújo (2008, p. 177) acrescenta:

Em primeiro lugar seu caráter democrático, decorrência do novo modelo de Estado Brasileiro, que incorpora a cidadania entre seus fundamentos (art.1<sup>o</sup>, II da Constituição Republicana). Esse caráter repercute na forma de realização do planejamento urbano e na divisão de responsabilidade entre poder publico e sociedade, agora co-autores e co-executores do planejamento. Em segundo lugar a percepção de que não se pode produzir desenvolvimento urbano (cidade) a custo da dignidade humana (art. 1<sup>o</sup>, I da Constituição Republicana). (ARAÚJO, 2008, p. 177)

Após aproximadamente uma década de muitas discussões no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade<sup>3</sup> foi aprovado em 2001 como uma lei ordinária com o objetivo de disciplinar a nova ordem urbanística contida nos artigos 182. e 183. da Carta Magna de 1988.

Sobre as novas possibilidades de planejamento urbano após o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de julho de 2001), “Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos” (2005, p. 37) enfatiza que:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade (BRASIL, 2005, p. 37).

A participação popular está assegurada em todos os processos de decisões de interesse público, conforme determina o Estatuto da Cidade e deverá acontecer em todas as etapas de elaboração do plano diretor, o que implica no desenvolvimento de estratégias que permitam o controle das ações dos poderes legislativo e executivo.

---

<sup>3</sup> Ao tratar de Estatuto da Cidade se pressupõe que este possua uma abrangência apenas para a zona urbana. Entretanto, sua abrangência também se entende no meio rural. Faz-se necessário esclarecer aqui o entendimento que se tem de cidade e município. Segundo Rodrigues (2002, p. 31) este último é um ente político, com autonomia financeira, política e administrativa e dotado de personalidade jurídica. Já a cidade é o centro urbano, devidamente constituído e dotado dos equipamentos urbanos e comunitários, situado dentro do perímetro urbano do município, conforme já se explanou, mas sem personalidade jurídica.

Ao se utilizar como referência o art. 40. do Estatuto da Cidade é possível encontrar diretrizes que norteiam diretamente o processo participativo de elaboração de planos diretores. De acordo com “Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos” (2005, p. 49) estão estabelecidos dentre outros princípios:

“a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade, a publicidade dos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas” (BRASIL, 2005, p. 49).

Após aproximadamente quatro anos de vigência do Estatuto da Cidade, o Conselho das Cidades elaborou e publicou as recomendações mínimas, no sentido de orientar sua aplicação, para a implantação de planos diretores participativos, através das resoluções número 25 e número 34, de março de 2005.

Com as recomendações existentes nas duas resoluções tem-se um maior direcionamento quanto à aplicabilidade da ordem jurídica urbana estabelecida após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade com o intuito de assegurar o cumprimento, com maior rigor, desta Lei. Encontra-se na Resolução do Conselho das Cidades número 25, de 18 de março de 2005, o estabelecimento do prazo mínimo de quinze dias de antecedência para a divulgação das reuniões, além da necessidade de estabelecimento de um cronograma, bem como dos horários e locais das reuniões, estes por sua vez deverão ser em ambientes diferenciados com o intuito de que possibilite uma maior diversidade quanto ao público envolvido. Ainda no mesmo documento, fica estabelecido que os horários e locais das reuniões devem ser acessíveis, e a obrigatoriedade de haver lista de presença e de ocorrer gravações dos encontros.

Também na resolução número 34, de 18 de março do mesmo ano, percebe-se uma preocupação com participação social quando esclarece e ratifica que, conforme o art. 42. inciso III, do Estatuto da Cidade, se faz necessário a garantia do acesso a informações para todos os cidadãos de forma ampla, principalmente antes das reuniões para que possam ter tempo para compreender e capacidade de discutir o que vai ser apresentado.

### **3 EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR DE CACHOEIRA**

O município de Cachoeira está situado na parte Noroeste do Recôncavo baiano, a cerca de 110 km da capital do estado. Possui potencial natural, cultural e turístico com uma beleza singular, e, ao mesmo tempo, visualizam-se problemas nos mais diversos âmbitos ao se circular pela cidade, principalmente no sábado quando acontece a feira livre, e se acentuam o fluxo de pedestres e veículos nos estreitos logradouros.

Antes de qualquer esclarecimento sobre a experiência participativa no plano diretor de Cachoeira, acredita-se que é necessário realizar uma contextualização sobre o momento de elaboração deste plano no município.

O plano diretor urbano do município de Cachoeira foi elaborado pela empresa PCL – Projetos de Consultoria LTDA, que havia sido contratada pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), através do Programa de Desenvolvimento e Infraestrutura Urbana (PRODUR), com financiamento do Banco Mundial (BID) (CACHOEIRA, 2004).

O plano diretor começou a ser elaborado em 2003 e só foi aprovado em 2006 devido a diversos fatores. Dentre eles, pode-se citar, a necessidade de esclarecimentos para a população sobre o conteúdo dos relatórios e das diretrizes existentes na primeira minuta do plano apresentada pela empresa à prefeitura.

De acordo com o Relatório Técnico 01, o início dos trabalhos se deu a partir de estudos sobre a realidade do município, incluindo as localidades que possuíam mais de quinhentos habitantes, ou com importância de cunho turístico, histórico, ambiental e/ou econômico. (CACHOEIRA, 2004).

Em seguida realizado o levantamento de dados para a produção do mapa base. Entretanto, só foram encontradas as plantas da área urbana do município, e não foram localizadas plantas dos distritos que compõem o município de Cachoeira.

Ainda nos relatos, consta um sobrevôo que abrangeu a sede e os distritos do município, com a finalidade da capturar imagens que iriam contribuir para os estudos de embasamento do plano diretor. (CACHOEIRA, 2004).

Com base no Relatório Técnico 01, a premissa norteadora para a elaboração do plano seria a soma do saber popular e do conhecimento técnico. Assim, ainda de acordo com o



documento analisado, foram desenvolvidas como metodologia<sup>4</sup> na mobilização da população, visando a sua participação na elaboração do plano diretor, as seguintes ações: a realização do concurso de redação sobre o município com os temas: “A Cachoeira que Eu Desejo”, “Cachoeira é assim...” e “O Orgulho de morar em Cachoeira”; reuniões comunitárias em diferentes localidades do município; reuniões temáticas, e outras com os empresários. Além disto, criou-se o espaço cidadão, onde deveriam disponibilizar informações sobre o processo de elaboração do plano dentro da própria Prefeitura, e uma cartilha para esclarecimentos. (CACHOEIRA, 2004).

Com o intuito de despertar nos alunos do ensino médio da Escola Estadual de Cachoeira a necessidade de refletir sobre o município onde moram, sua História, demandas e potencialidades realizou-se o concurso de redação. Este, por sua vez, contribuiria ainda em possibilitar a formação de agentes que iriam provavelmente discutir com as pessoas pertencentes ao seu grupo de convívio sobre o assunto, transformando-os em multiplicadores da discussão. (CACHOEIRA, 2004).

O reconhecimento da importância dos moradores na elaboração do diagnóstico se faz fundamental para estabelecer relações diretas com o sistema público, no sentido de contribuir para a melhor apreensão da realidade com as fragilidades e potencialidades, vistas pela percepção de quem vive a realidade da cidade, e enfrenta diariamente as dificuldades encontradas no espaço urbano e/ou rural. Mais além, dá à sociedade a oportunidade de se inteirar e de se responsabilizar pelas decisões referentes à Cidade. (CACHOEIRA, 2004).

O Relatório Técnico 01 documenta, ainda, que o processo de difusão das informações sobre o processo de elaboração do plano, onde consta que se utilizou da rádio local, a fim de que esta se tornasse um meio para qualquer esclarecimento sobre o plano diretor, e para divulgar locais e horários das reuniões no Município. (CACHOEIRA, 2004).

O relatório citado anteriormente registra, ainda, a realização das reuniões comunitárias como uma das atividades de mobilização, além de informar que estas sempre ocorriam em dois momentos. No primeiro era feita uma explicação sobre o significado do plano, onde se utilizava como referência uma cartilha elaborada pelos membros da PCL.

---

<sup>4</sup>Santos (2005, p. 46), sobre o termo metodologia diz que em termos formais é compreendida como a ciência que se dedica ao estudo dos métodos. Mas, nos meios profissionais relacionados a educação popular e à facilitação de processos grupais o termo “metodologia” designa um caminho ou um conjunto de procedimentos que devem ser seguidos com o objetivo de alcançar determinadas metas ou resultados. Portanto o termo metodologia e “método” são frequentemente usados como sinônimos.

Enquanto no segundo, a comunidade enumerava os principais pontos fortes e fracos da localidade. (CACHOEIRA, 2004).

Durante esses encontros diversas foram as situações ocorridas, conforme o Relatório Técnico 01 do plano. Em uma localidade se percebeu o interesse da população em participar do processo, mas era notório o descrédito com iniciativas por parte de órgãos públicos. Ocorreu outra reunião onde não foi possível se ter um consenso devido à falta de quorum. Já em outras localidades não existia união entre as entidades representativas locais, que, em alguns momentos, demonstravam ser adversárias e algumas até nem reconheciam as outras como legítimas. Ainda conforme o referido relatório, na penúltima reunião tem-se um momento em que numa localidade todas as necessidades locais foram listadas através de um documento e encaminhadas à equipe da empresa PCL. (CACHOEIRA, 2004).

Quanto às reuniões temáticas descritas no Relatório Técnico 01 estas se desenvolveram embasadas em temas como desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, habitação, infraestrutura, patrimônio, turismo e meio ambiente, com o intuito de se aprofundar mais sobre cada aspecto abordado nos encontros. (CACHOEIRA, 2004).

Tem-se registrado, ainda, a ocorrência de reuniões com empresários da região que discutiram sobre como viabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas contribuindo de forma positiva no âmbito dos negócios locais. O resultado destes encontros foi o caderno de oportunidades que consistia em um material com informações sobre as atividades econômicas da região e suas respectivas potencialidades. (CACHOEIRA, 2004).

As duas últimas reuniões foram denominadas de seminário propositivo e seminário do pacto territorial, conforme o Relatório Técnico 01, e tinham como objetivos verificar quais os caminhos necessários para que as metas do plano fossem realmente concretizados, estabelecendo as prioridades dentre as propostas feitas pela população para o município. (CACHOEIRA, 2004).

Por fim, como atividade de encerramento do processo de mobilização, conforme o Relatório Técnico 01, tem-se o “encontro com a cidade”, onde se almejava a presença de grande parte da população de Cachoeira, além de representantes da prefeitura, membros da equipe da empresa PCL e diversos outros envolvidos com o processo. Neste encontro, ocorreu a premiação do concurso de redação, e as apresentações das

propostas para a cidade, bem como foram realizadas exposições de fotos e uma festa com apresentações culturais locais. (CACHOEIRA, 2004).

Conforme Informação Técnica 0093 de julho de 2007, da 7SR/IPHAN, anterior à aprovação do plano diretor, em Julho de 2006, membros da sociedade civil, e um representante do poder legislativo local, solicitaram maiores esclarecimentos a respeito da Lei que começara a ter suas audiências na Câmara de Vereadores da cidade.

Neste momento, havia urgência na aprovação dos planos diretores de diversos municípios, face ao prazo estabelecido no Estatuto da Cidade, que correspondia a outubro de 2006.

Diante da situação foi formada a Comissão Pró-Revisão do plano diretor da Cidade de Cachoeira, que foi composta por técnicos do IPHAN e membros da sociedade civil. Esta comissão realizava encontros semanalmente com o intuito de realizar uma análise da primeira minuta da Lei elaborada pela empresa PCL. De acordo com a Informação Técnica 0093 de julho de 2007, da 7SR/IPHAN, participaram desta comissão representantes das seguintes instituições: Centro de Estudos Raízes do Recôncavo, Instituto Preservar do Museu de Arte Sacra do Recôncavo; Sociedade Lítero-Musical Minerva Cachoeirana, Fundação Casa Paulo Dias Adorno, A cidadã – Associação Institucional de Direitos e Garantias Constitucionais e Infra-Constitucionais do Recôncavo, Rotary Club, Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, dentre outros.

A conclusão do processo participativo de revisão da minuta apresentada se deu no dia 05 de outubro de 2006, quando uma segunda minuta do Plano foi entregue à Câmara de Vereadores, pelo IPHAN, em uma sessão aberta para toda a população de Cachoeira.

#### **4 ANÁLISE CRÍTICA**

Embora nos registros do Relatório Técnico 01 estejam descritas diversas estratégias de mobilização social, não se sabe ao certo até que ponto o processo de elaboração do plano foi de fato participativo, o que pode ter influenciado diretamente na qualidade do procedimento de feitura do plano e no conteúdo da legislação proposta.

Nesta visão, seria importante registrar que no período de preparação da primeira minuta do plano diretor urbano de Cachoeira, a Resolução 25 de março de 2005 do Conselho das Cidades não havia sido aprovada, mas a existência de lista de presença, filmagens e

ou gravações, já eram práticas comuns nos processos de elaboração de planos diretores no Brasil, e seriam de fundamental importância como fontes para posteriores análises sobre o processo.

No que tange a qualidade da minuta do plano diretor apresentada pela empresa PCL, verifica-se falhas que refletem dentre outras coisas o contexto, conforme já descrito anteriormente, no qual era imprescindível a aprovação dos planos diretores, para garantir o repasse de verbas da União para projetos de municípios com mais de 20 mil habitantes.

Assim, com base na Informação Técnica 0093 de julho de 2007, da 7SR/IPHAN, foram encontrados equívocos dos mais diversos níveis, desde os mais elementares, aos mais preocupantes que afetavam diretamente o padrão ocupacional do solo local, comprometendo a qualidade de vida dos moradores da cidade. Bem como, do patrimônio arquitetônico existente acarretando numa verdadeira descaracterização morfológica no município.

Neste contexto, vale destacar aqui alguns dos equívocos descritos no documento supracitado. Logo no início da redação, no artigo 5<sup>o</sup>, parágrafo único, verifica-se uma informação confusa, pois ao invés de se referenciar ao Estatuto da Cidade como a Lei nº 10.257/01, refere-se ao seu projeto de Lei, cujo número era 5.788/90. Além deste equívoco vale registrar ainda que ocorreram momentos onde ao invés de se ter registrado o nome do município o qual o plano estava destinado, se tinha Rio de Contas, como pode ser percebido nos artigos 25. e 26. da primeira minuta do plano diretor. Outra informação presente na primeira minuta do plano diretor e que foi destacada durante o processo participativo de revisão do plano pela Comissão Pró-Revisão do plano diretor da Cidade de Cachoeira e que está evidenciada na Informação Técnica 0093 de julho de 2007-7SR/IPHAN, foi o fato de ser definida como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social toda a área que o município ocupa, exceto três pequenas regiões que foram denominadas de “Zona Habitacional – Proteção Simples”. As primeiras possuiriam índices urbanísticos que iriam influenciar na morfologia urbana e no conforto dos habitantes.

Uma cidade com relevância no cenário da história da Bahia, já considerada monumento nacional desde o ano de 1971, através do Decreto-lei nº 68.045, com muitas potencialidades e singularidades, precisava de uma legislação produzida com um maior

rigor e especificidade contribuindo assim para um melhor direcionamento quanto às questões urbanas do município e ao atendimento das necessidades da população.

A generalização que se percebe em artigos que compõem a minuta, também pode ser remetida as cartilhas utilizadas no processo de mobilização da comunidade. Trata-se de um material que poderia tranquilamente ser utilizado em qualquer outro município do Brasil, onde não constam assuntos peculiares ao município de Cachoeira nem explicações necessárias para uma maior compreensão por parte da sociedade local sobre o processo.

Acredita-se ainda que, provavelmente, a falta de sintonia entre os entes envolvidos no processo de elaboração do plano, tenha colaborado para as mudanças que foram necessárias ocorridas na minuta da Lei.

Percebe-se ainda a presença de estrangeirismos que, atrelados à ausência de um glossário, ou de qualquer outro documento explicativo, constitui-se como barreira para a população acessar e compreender o material.

As deficiências presentes no plano, somadas ao que se teve acesso sobre a participação social na elaboração do material é possível questionar sobre a forma como os municípios estão aplicando as determinações do Estatuto da Cidade.

Tem-se aí uma apropriação de novos conceitos de planejamento, mas que acontece com práticas velhas, o que leva à ocorrência de falhas que interferem diretamente na formação de uma cidade com mais justiça social e esteticamente mais agradável, preservando seus patrimônios culturais e o edificado?

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Percebe-se que existe uma preocupação crescente no âmbito jurídico quanto ao desenvolvimento urbano, face ao aumento e estreitamento da legislação, parâmetros, recomendações e orientações que permeiam as questões relativas aos municípios, e conseqüentemente, às cidades sedes. Entretanto, se faz necessário uma revisão quanto à aplicabilidade prática das normas jurídicas no espaço das cidades brasileiras. Caso contrário, os erros existentes no passado poderão continuar a persistir.

Com base na análise do Relatório Técnico 01 que serve como embasamento para a elaboração do plano, e da Informação Técnica 0093 de julho de 2007, da 7SR/IPHAN,

percebe-se que ainda não existe uma tradição no quesito participação no município e isso pode ser percebido claramente nas reuniões com participantes de diferentes localidades.

Acredita-se que processo de mobilização é um aprendizado fundamental na construção de uma cidade mais humanizada e pode ser inovado com diversas ferramentas/instrumentos que facilitem o diálogo entre habitantes e técnicos através de linguagens diversas, como: a arte, a música, a religião, a dança, a história oral, uso de fotos antigas que podem ser comparadas com imagens atuais e a construção de mapas temáticos. Todos estes artifícios podem ser utilizados com o objetivo de problematizar temas relevantes às questões urbana e rural, e contribuir no sentido de realizar uma leitura da cidade condizente com a realidade vivida diariamente pelos habitantes. Tais mecanismos poderiam ter sido utilizados de forma intensa no local face às características do município.

Diante do exposto, acredita-se que o processo de implantação dos planos participativos e de efetivação do Estatuto da Cidade e seus desdobramentos é um grande desafio que ainda precisa ser vencido, e que demanda mudanças culturais por parte dos agentes executores dos planos, bem como por parte da população.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARAÚJO, Marinella Machado. Política de Desenvolvimento Urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001?. In: COSTA, Geraldo Magela (Org.); MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2008. 170p e 177p.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Informação técnica 0093 de julho de 2007-7SR/IPHAN**. Cachoeira: IPHAN, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Estatuto da Cidade: Guia para implantação pelos Municípios e Cidadãos**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Realizações do Conselho das Cidades 2004 – 2006. Brasília, p. 81, 2006. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/RealizacoesdoConselhodasCidades20042006.pdf>>**. acesso em: 10 de julho de 2012.

CACHOEIRA. **Lei nº 730 de 10 de Outubro de 2006**. Dispõe sobre a política urbana do Município, institui o Plano Diretor Urbano do Município de Cachoeira e dá outras providências. Cachoeira: 2006.

Cachoeira. Prefeitura Municipal de cachoeira. Plano Diretor Urbano. **Relatório Técnico 01**. PCL projetos e consultoria LTDA. Cachoeira, Junho de 2004.

MATOS, Ralfó Edmundo da Silva. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: COSTA, Geraldo Magela (Org.); MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2008. 160p.

NUNES, Débora. **Pedagogia da Participação: Trabalhando com Comunidades**. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Campinas: Millennium, 2002. 31p.

SAMPAIO, Antonio Heliodoro Lima. **10 necessárias falas: cidade, arquitetura e urbanismo**. Salvador: EDUFBA, 2010. 47p.

SANTOS, Ailton Dias dos (Org.). **Metodologias participativas: Caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil. Petrópolis, 2005. 46p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 101p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Planejamento Urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. 61p.