

# **Território e Plano Diretor Participativo: a contribuição conceitual da Geografia no entendimento dos dilemas socioterritoriais brasileiros<sup>1</sup>**

Lívia Pierotte Mello de Freitas  
Universidade Federal Fluminense/CEFET Campos  
livinhamello@yahoo.com.br

## **Resumo**

As discussões acerca das problemáticas urbanas no Brasil têm ocupado espaço de extrema relevância nos mais variados campos do conhecimento, sobretudo na Geografia Urbana. Do mesmo modo, acompanhando tal debate, uma nova visão de Planejamento Urbano vem sendo disseminada a partir da lei 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade, cujo ponto máximo está na determinação da participação de todos os municípios em todas as etapas do Plano Diretor Participativo.

Em seu viés participativo, o Plano Diretor é encarado como um novo instrumento de gestão do território municipal, território este expressão dos mais diferenciados interesses e conflitos que representa categoria privilegiada de análise dos dilemas urbanos quando se compreende sua essência conceitual, contribuição epistemológica da Geografia por excelência.

O trabalho tem por objetivo discutir, a partir de subsídios geográficos (conceito de território), as possibilidades e os limites do Plano Diretor Participativo enquanto instrumento de gestão territorial, encarando-o como parte de um sistema maior de planejamento urbano.

Evoca-se a contribuição epistemológica da Geografia, com o intuito de estabelecer as bases conceituais necessárias à compreensão dos embates socioterritoriais brasileiros. Por isso tem-se como ponto norteador o resgate da essência geográfica do conceito de território, a partir das contribuições de quatro renomados geógrafos, por reconhecer seu comprometimento e esforço no que concerne à referida conceituação: Claude Raffestin, Milton Santos, Marcelo José Lopes de Souza e Rogério Haesbaert.

Palavras-chave: território; Geografia, Plano Diretor Participativo, Gestão Territorial, Brasil.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho insere-se no eixo temático *Dinâmica Urbana*.

## **Considerações epistemológicas sobre o conceito de território: uma contribuição da Geografia**

Com o intuito de discutir o papel do Plano Diretor Participativo enquanto instrumento de gestão do território municipal, é preciso examinar minimamente algumas das diferentes abordagens as quais o conceito de território vem apresentando ao longo dos debates no campo da Geografia. Não se trata de esgotar, neste trabalho, as discussões acerca da referida conceituação, mas de apenas trazer ao estudo as ricas contribuições da Geografia, para que o entendimento de nossa tarefa apresente-se mais completo ao leitor. Serão apresentadas discussões sucintas de cada autor selecionado.

### **Claude Raffestin: território e poder**

Um dos precursores da conceituação de território foi o geógrafo francês Claude Raffestin. Em sua famosa obra *Por uma Geografia do Poder* (1980), o autor demonstrou sua preocupação com o uso sem critério do termo, inclusive entre os próprios geógrafos, propondo então uma análise mais distinta e menos confusa, buscando “formalizar” ou precisar o conceito. Para realizar importante tarefa, Raffestin iniciou sua abordagem a partir da afirmação de que espaço e território não significam o mesmo, não são termos sinônimos. Longe disso, para o autor o espaço antecede o território, ou seja, é a partir do primeiro que se forma o segundo. Segundo o geógrafo:

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço (1993, p. 143).

Na visão de Raffestin, o território é a arena em que relações de poder são explicitadas; trata-se de um espaço no qual há trabalho projetado (energia e informação). Dessa forma, apesar de não ser o espaço, frisa sempre o autor, o território nele se apóia, sucedendo-o a partir de um processo relacional de poder.

Evidentemente, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento. Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Desde as origens da humanidade toda construção da realidade é um instrumento de poder. Qualquer prática espacial inspirada por um sistema de ações ou comportamentos exprime-se por uma produção territorial. É por esse viés que Raffestin encara o território do ponto de vista conceitual. A produção do território situa-se no campo do poder, combinando energia e informação.

De indivíduo a Estado, passando pelas mais diversas escalas de organizações, há atores sintagmáticos produtores do território, “em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados” (RAFFESTIN, 1993, p. 152).

Em suma pode-se notar na interpretação de Claude Raffestin a ênfase no caráter político do conceito de território; o enfoque dado ao fator poder e suas implicações

nesse contexto. Trata-se de um espaço delimitado, com linhas e fronteiras, trazendo intrínseco a todas as relações sociais, o poder. É a projeção, na lógica espacial (pré-existente ao território), do trabalho e do poder.

### **Milton Santos: o papel das técnicas na constituição do território e o “território usado”**

Em seu livro *Metamorfoses do Espaço Habitado*: fundamentos teórico e metodológico da geografia, publicado em 1988, Milton Santos destacava o uso do conceito de território pelas mais variadas áreas do conhecimento e explicitava sua preocupação com a renovação da geografia, atribuindo-lhe, naquele momento, um estatuto de disciplina ameaçada. Sendo assim, afirmava o autor:

A atual importância do território (para não falar de espaço...) na realização da história pode ser indicada pelo interesse crescente que lhe dedicam não somente os geógrafos mas também, e cada vez mais, os urbanistas, planejadores, cientistas de horizontes tão diferentes como os economistas, sociólogos, etnólogos, politicólogos, historiadores, demógrafos, etc. Tanto Nels Anderson (1965, p. 5) como, mais recentemente, Pierre George (1965, p. 1) assinalaram que o assim chamado objeto tradicional da geografia era cada vez mais tratado por especialistas diversos (SANTOS, 1988, p. 9).

Em sua obra *A Natureza do Espaço: técnica e tempo. Razão e Emoção* (primeira publicação em 1996), livro-expressão de uma contribuição da geografia ao que Santos afirmou ser a produção de uma teoria social crítica, o autor tem como ponto de partida o alvitre de definir o espaço como um “conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações” (2004, p. 21) para, a partir desta concepção de espaço, estudar e reconhecer categorias analíticas internas tais como a paisagem, a configuração territorial, as rugosidades, entre outras.

Nesse momento, a inovação do geógrafo na abordagem do território está em sua atenção para um fenômeno bem especial: a técnica. Para Santos é fundamental considerar que as técnicas, elas mesmas um meio, são elementos constitutivos e transformadores do território. Trata-se, pois, de uma questão geográfica considerar tecnologia (assim como ciência) como conteúdo do espaço. Mais do que simples mediadoras, fica claro o crescente papel das técnicas e a interação constitutiva entre as mesmas e o território. A realidade formadora do território passa pelo reconhecimento de seu conteúdo em técnica, esta última identificadora e diferenciadora do referido território (SANTOS, 2004, p. 221).

A difusão das técnicas se dá de maneira amplamente heterogênea, pois as mesmas apresentam-se no território, no tempo e no espaço de forma desigual. Apesar de ser um componente de explicação do real, da sociedade, sozinha a técnica nada explica. Ela inclui uma história, e é através dela que, segundo Santos, o homem realiza a junção espaço-tempo, por seu trabalho. Numa mesma fração do território, diferentes subsistemas de ordem técnica, datados em tempos díspares, convivem, os mais atuais com os de mais diversas épocas. Assim: “A cada lugar geográfico concreto corresponde, em cada momento, um conjunto de técnicas e de instrumentos de trabalho, resultado de uma combinação específica que é também historicamente determinada” (SANTOS, 2004, p. 56).

Milton Santos explicita a idéia de configuração territorial articulando-a às relações sociais, no que define como um “par de categorias”. Na visão miltoniana:

A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. A configuração territorial, ou configuração geográfica, tem, pois, uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais. Esta é uma outra forma de apreender o objeto da geografia (2004, p. 62).

O autor define técnica como um conjunto de meios instrumentais e sociais a partir dos quais o homem vive, trabalha e produz seu espaço (2004, p. 29). Diante de tal afirmação fica claro o poder das relações sociais na produção do território. Por isso, as mais variadas escalas do poder público disputam por uma organização do território que atenda aos seus interesses.

O autor, em *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (primeira edição em 2000); continua seu esforço no sentido de, ainda mais claramente, explicar o conceito de território. Nesse momento, no entanto, a noção de “território usado” representa a grande contribuição do geógrafo sobre o debate, sendo marcante sua afirmação de que é no território que “tudo o que é vida está representado” (2003, p. 87).

Na competitiva globalização em sua versão neoliberal, Santos salienta que a eficácia das ações está necessariamente ligada a sua localização. É o território o responsável por explicitar os movimentos de fundo da sociedade. Nesse âmbito, como afirma: “Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para outros” (SANTOS, 2003, p. 79).

Na visão miltoniana é imprescindível reconhecer que território significa “território usado”, e só assim deve ser compreendido e explicado. De acordo com o autor:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população (SANTOS, 2003, p. 96).

É o território usado pela sociedade local, sobretudo, que dita as manifestações da vida social. E nesse contexto o dinheiro atinge uma importância cada vez mais crescente enquanto elemento essencial do uso do território, na medida em que progressivamente vai roubando em seu benefício as chances de fluidez de cada território, atendendo ao seu comando (do dinheiro).

Contudo, mais do que apenas recurso, o território é também abrigo na auspiciosa visão do geógrafo. Não só ações pragmáticas, mas também generosas aptidões são passíveis de serem produzidas numa mesma porção territorial. Trata-se de movimentos simultâneos os quais demonstram que:

[...] uma sociedade e um território estão sempre à busca de um sentido e exercem, por isso, uma vida reflexiva. Neste caso, o território não é apenas o lugar de uma ação pragmática e seu exercício comporta, também, um aporte da vida, uma parcela de emoção, que permite aos

valores representar um papel. O território se metamorfoseia em algo mais do que um simples recurso e [...] constitui um abrigo (SANTOS, 2003, p. 111).

### **Marcelo José Lopes de Souza: território e exercício de poder; desenvolvimento e autonomia**

A principal contribuição do autor Marcelo Lopes de Souza está na ampliação do horizonte teórico-conceitual do território. Em sua análise em capítulo específico do livro *Geografia: Conceitos e Temas*, Souza considera o território como “fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (2005, p. 78).

O cerne de sua observação está em buscar quem e como domina ou influencia o espaço, visto que, segundo ele, é essencial compreender o território enquanto instrumento de exercício de poder. A principal crítica do autor concentra-se no alerta sobre o fato de que o território não deve ser reduzido ao espaço dominado por um Estado-Nação, ou seja, para além da escala nacional, existem inúmeras construções e desconstruções de territórios diversos, desde a área representada por uma simples rua até, por exemplo, o espaço de influência de uma organização internacional. Conforme salienta, “territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica” (2005, p. 81).

O autor propõe a expressão “território descontínuo”, ou seja, uma espécie de território em rede o qual, diferentemente do usual, contíguo no espaço, une-se por “nós”, segmentos que podem ser fluxos de informações, por exemplo, ou mesmo aspectos da infra-estrutura, como estradas. Segundo Souza:

Ocorre que, como cada nó de um território descontínuo é, concretamente e à luz de outra escala de análise, uma figura bidimensional, um espaço, ele mesmo um território (uma favela territorializada por uma organização criminosa), temos que cada *território descontínuo é, na realidade, uma rede a articular dois ou mais territórios contínuos* (SOUZA, 2005, p. 94).

Há ainda, de acordo com o autor, outro impasse na conceituação de território, que é o de considerar sobre este somente a expressão de um único poder, sua exclusividade de atuação. Ressalta Souza que pode haver a superposição de vários territórios, com fronteiras não coincidentes. Em síntese, vale ressaltar:

[...] assim como poder não circunscreve ao Estado nem se confunde com a violência e a dominação (vale dizer, com a heteronomia), da mesma forma o conceito de território deve abarcar infinitamente mais que o território do Estado-Nação. Todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países-membros da OTAN (2005, p. 111).

Em sua concepção alternativa de *desenvolvimento*, o autor desenvolve ainda a idéia de “territorialidade autônoma”. No esforço pela reflexão sobre a idéia de desenvolvimento, defende o conceito de autonomia<sup>2</sup> como sendo fundamental para o entendimento da primeira idéia; trata-se da base do desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> Autonomia, por sua vez, representa “o poder de uma coletividade se reger por si própria, por leis próprias” (2005, p. 105).

Ser uma sociedade autônoma significa assim gerir seu próprio território, livremente, defendendo-o e percebendo-o como mantenedor de uma identidade cultural e de recursos, com possibilidades de igual acessibilidade a todos. Todavia ressalta o autor: “Uma sociedade autônoma não é uma sociedade sem poder [...]” E nem mesmo o exercício do poder é, numa sociedade democrática e autônoma, possível sem territorialidade (2005, p. 106).

O espaço social apropriado e definido politicamente por fronteiras e delimitações, ou seja, no sentido de território de uma coletividade, é essencial componente da autonomia. Em suma, de acordo com Marcelo Lopes de Souza:

Em todos os casos os atores se verão confrontados com necessidades que passam pela defesa do território, enquanto expressão da manutenção de um modo de vida, de recursos vitais para a sobrevivência do grupo, de uma identidade ou liberdade de ação (2005, p. 110).

### **Rogério Haesbaert e os “territórios alternativos”**

No ano de 2002, o geógrafo Rogério Haesbaert trouxe ao debate geográfico questões de extrema relevância em seu livro *Territórios Alternativos*. Tratava-se, como os demais autores aqui citados, de abrir os caminhos da disciplina para a necessidade de novas reflexões conceituais perante os desafios concretos da realidade.

Na tentativa de entender como a sociedade molda o espaço em que vive, sobrevive e produz, o autor buscou analisar o espaço-território enquanto:

[...] sempre, e ao mesmo tempo, espaço concreto, dominado, instrumento de controle e exploração, e espaço diferentemente apropriado (concreta e simbolicamente, utilizando a distinção lefebvriana entre dominação e apropriação), através do qual se produzem símbolos, identidades, enfim, uma multiplicidade de significados que operam em conjunto com funções estratégicas, variando conforme o contexto em que são construídos (2002, p. 10).

Falar em “territórios alternativos”, para Haesbaert, mais do que partir de uma perspectiva teórico-conceitual, trata-se também de uma questão prática, na medida em que busca criticar os espaços hegemônicos a partir da construção de outros mais democráticos e iguais.

A apropriação do espaço não possui somente uma dimensão política ou econômica. Para além desse aspecto ela pode ainda, e é o que destaca o autor, servir de base a resistências e propostas de consideração e articulação entre diferentes identidades. Conforme salientou Haesbaert: “Ao lado de uma geopolítica global das grandes corporações brotam *micropolíticas* capazes de forjar resistências menores - mas não menos relevantes-, em que territórios alternativos tentam impor sua própria ordem, ainda minoritária e anárquica, é verdade, mas talvez por isso mesmo embrião de uma nova forma de ordenação territorial que começa a ser gestada” (2002, p. 14-15).

Em sua tentativa de sistematização acerca do conceito de território, Haesbaert propõe classificá-lo como presente nas mais diversas escalas-temporais e abarcando várias formas de apropriação do espaço. Trata-se de um conceito que prioriza diversas escalas, apesar de tradicionalmente ser associado à nacional e ligado ao aspecto político (enquanto dimensão do espaço geográfico privilegiada). Nas palavras do autor: “O território, aí, não seria um simples instrumento de domínio político-econômico e/ou espaço público de exercício de uma (pretensa) cidadania, mas efetivamente um espaço de identificação e (re) criação do/com o mundo, a *natureza*” (2002, p. 158).

Sem mais delongas, é importante salientar que, território, para Rogério Haesbaert, passa pela seguinte consideração:

[...] o território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados. Esta relação varia muito, por exemplo, conforme as classes sociais, os grupos culturais e as escalas geográficas que estivermos analisando. Como no mundo contemporâneo vive-se concomitantemente uma multiplicidade de escalas, numa simultaneidade atroz de eventos, vivenciam-se também, ao mesmo tempo, múltiplos territórios (2002, p. 121).

### **Plano Diretor Participativo como instrumento de gestão do território municipal**

A cidade sempre se revelou campo de expressão da vida coletiva. No entanto, assim como em diversos outros países, no Brasil o processo de produção de cidades ou de urbanização do território nacional deu-se de forma bastante desordenada (em nosso caso bem recentemente), acarretando numa série de problemáticas que hoje são consideradas comuns a todas as cidades brasileiras.

Como pôde ser constatado nos itens anteriores, *território* é um conceito o qual permite, mais do que qualquer outro, compreender a dinâmica das cidades, aqui analisadas como pertencentes a um território municipal. Como bem afirmou Milton Santos, “[...] a cidade se torna o lugar onde melhor se esclarecem as relações das pessoas, das empresas, das atividades e dos *fragmentos* do território com o país e com o *mundo*” (2003, p. 95).

Diante do exposto, considera-se que a produção da cidade é a produção de um território situado num campo de poder, combinando técnica, energia e informação, além de decisões políticas. Retomando Milton Santos, na cidade (re)organizam-se, pelas necessidades do processo produtivo, diferentes funções entre as várias frações territoriais (SANTOS, 1988, p. 11).

A partir da heterogênea e desigual difusão das técnicas, todos disputam por uma organização do território que consiga atender aos seus interesses, sobretudo o poder público em sua escala municipal. Nesse sentido é que se vislumbra a cidade como aquela capaz de revelar com clareza as contradições inerentes ao processo de urbanização capitalista no Brasil. Segundo Milton Santos:

A cidade é um pólo indispensável ao comando técnico da produção, a cuja natureza se adapta, e é um lugar de residência de funcionários da administração pública e das empresas, mas também de pessoas que trabalham no campo e que, sendo agrícolas, são também urbanas, isto é, urbano-residentes. [...] Tal cidade, cujo papel de comando técnico da produção é bastante amplo, tem também um papel político frente a essa mesma produção (2003, p. 91).

Como todo território, usado e vivido, a cidade é antes de tudo um campo de disputas, arena da expressão dos mais variados interesses. É cenário de relações e conflitos sociais, mas também, não se pode esquecer, *locus* privilegiado de possibilidades de solidariedade. Entre o poder público e os demais grupos organizados; sociedade civil e setor privado, é um palco de forças, área de influência de diversos atores.

Falar de cidade é, antes de tudo, falar em disputas no e pelo território. São embates no que tange ao uso e ocupação do solo; luta pelos recursos naturais; conflitos abrangendo aspectos relativos aos equipamentos urbanos e serviços coletivos tais como rede de esgoto, água, pavimentação de ruas, iluminação pública, transportes, dentre outros. Nas palavras de Viviane Nunes:

É sabido que as cidades representam o patamar mais elevado da capacidade humana em provocar mudanças ambientais, pois constituindo a combinação população/território reúnem, em um mesmo local, componentes complexos de naturezas variadas: física, econômica, sócio-cultural. Nesse sentido, a cidade atinge um ápice das relações sociais, interferindo em todos os ecossistemas (2005, p. 12).

Em presença de todos os embates cuja expressão maior se dá nas cidades, fica claro que decidir sobre os rumos que as mesmas devem tomar a fim de minimizar ou solucionar muitos dos problemas apresentados envolve (e precisa envolver) esforços conjuntos, conciliação de interesses e objetivos. Não é uma tarefa nada fácil. Abarca questões de cunho técnico e político; econômico e sociocultural. Sabe-se que o pano de fundo das problemáticas das cidades brasileiras é a desigualdade de riqueza e de poder político, e não somente o desordenado crescimento das mesmas como nos fazem crer.

Um dos grandes desafios, senão o maior deles é possibilitar e garantir de fato a real participação de todos os segmentos sociais na tarefa de pensar e gerir a cidade.

O Planejamento Urbano tem sido chamado com frequência nesse contexto a fim de “resolver” ou minimizar a caótica situação das cidades brasileiras. Contudo, o que se nota é que, de forma geral, mais tem colaborado para a continuidade da exclusão e segregação sócio-espaciais, na medida em que tem se confessado como um instrumento de gabinete, distante das necessidades efetivas locais.

A falta de uma abordagem interdisciplinar no que tange aos problemas urbanos e a ausência de uma continuidade nas gestões administrativas municipais têm sido dois dos principais embates do planejamento, além da não participação efetiva da população nas discussões e proposições de soluções às dificuldades que, mais do que ninguém, ela mesma enfrenta diariamente. Os investimentos públicos estão refletidos na ardilosa valorização de imóveis pela cidade, na especulação imobiliária. A própria legislação urbanística é alvo de intensas disputas nos governos municipais.

Todavia, esse cenário negativo não deve deixar que se esqueça de experiências relevantes no campo do pensamento sobre a cidade, na esfera do planejamento urbano. É nesse âmbito que Marcelo Lopes de Souza atenta para a seguinte questão:

Quanto ao âmbito do Estado e do planejamento estatal, devem ser ressaltadas as experiências de gestão participativa tentadas (com profundidade e sucesso variáveis) por administrações municipais progressistas nos últimos anos e, além disso, a consolidação de uma alternativa intelectual ao planejamento urbano convencional, com reflexos sobre vários novos planos diretores elaborados após 1988 (SOUZA, 2000, p. 33).

Segundo Souza, as limitações desse planejamento alternativo ou mesmo das administrações às quais corresponde, seja por questões econômicas, políticas, culturais, peculiaridades geográficas ou qualquer outra razão, não devem minimizar sua importância (SOUZA, 2000, p. 33).

Ao analisar a face mais recente do planejamento urbano nota-se a adoção de outros termos ao referir-se a intervenção nas cidades. Assim, termos ou expressões



como “gestão do território” são lançadas, expressando o início de um novo pensamento sobre os dilemas urbanos. Sempre em compasso com a vertente territorial, visto que se trata de apropriações e disputas na arena das cidades. É o que se conclui a partir da seguinte afirmação de Hélio Gomes Filho:

O que se verifica atualmente é uma transição do processo de controle das variáveis que constituem o território. Segundo Lia Osório Machado, controle é um termo conceitualmente ambíguo: expressa, ao mesmo tempo, organização e dominação (1993, p. 7). É nesse momento que surge a expressão “gestão do território” em substituição a planejamento. Por um lado, ela expressa mais racionalidade administrativa, e não por acaso é importada do ambiente empresarial, por outro empresta ares democráticos à administração pública, ao inserir a participação dos governados no bojo da qualidade de governar. Dessa forma, em que pese a intenção de controle, a proposta de gestão é bem-vinda, uma vez que garante mais organização social e promove avanços na democracia ao reforçar a participação em detrimento da simples representação. Esse estágio, entretanto, configura-se ainda como utopia na maior parte do planeta (2006, p. 4-5).

### **Plano Diretor em seu viés participativo: dilemas e perspectivas a partir do Estatuto da Cidade**

O movimento pela Reforma Urbana no país deu origem a uma lei federal atualmente conhecida como Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001. Após longos onze anos de tramitação no Congresso Nacional, essa lei veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo uma série de diretrizes para o planejamento e desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. Uma das inovações de maior contribuição do Estatuto é justamente seu pressuposto básico: a gestão democrática das cidades, gestão esta baseada na participação e acompanhamento populares, trazendo uma forma alternativa de planejamento urbano. De acordo com Faccio: “A participação popular nos processos de planejamento e gestão dos municípios constituiu-se em um dos elementos mais importantes para a construção da gestão democrática das cidades brasileiras” (2006, p. 5).

Segundo o Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais precisam necessariamente contar com a participação da população e associações que representem as diversas esferas econômicas e sociais da cidade, não só no momento de sua elaboração, mas, sobretudo, na gestão das decisões concernentes ao plano. Considerando as argumentações de Araújo e Silva, vale ressaltar que:

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, é considerado um avanço na tentativa de melhor ordenar a cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Essa lei possui uma nova concepção e, a partir de sua aplicação, espera-se buscar o aprimoramento da gestão pública, por meio da necessária participação popular (2003, p. 62).

A lei federal 10.257 de 2001 contempla uma melhor articulação entre políticas habitacionais, fundiárias e ambientais, em busca de um uso mais justo do território. Dentre as diretrizes mais comentadas no Estatuto estão: o fomento de cidades sustentáveis; a função social da propriedade; a gestão democrática das cidades; a ordenação e controle do uso e ocupação do solo, com destaque para a criação de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social); a integração urbana e rural, dentre outras.

O desenvolvimento de cidades sustentáveis é um dos pontos primordiais presentes nas determinações da lei federal em questão. Trata-se de garantir o direito à moradia, à infra-estrutura urbana, ao saneamento ambiental, etc. para gerações presentes e futuras. A gestão democrática, aqui já mencionada, por sua vez, atenta para a presença dos munícipes durante todo o processo de elaboração, execução, acompanhamento e revisão do plano diretor participativo. Para que isso ocorra, alguns mecanismos são essenciais, tais como: debates, audiências públicas, conferências, referendos, consultas públicas, etc. Em relação à ocupação e uso do solo, o objetivo é tentar evitar o inadequado uso dos imóveis urbanos, retendo possíveis ações especulativas, realizando zoneamento e parcelamento do solo, dentre outras medidas.

Além de ter como condição fundamental a participação popular nas etapas do plano diretor, o Estatuto estende a obrigatoriedade de elaboração do plano para os seguintes casos, além das cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 41):

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

Com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor torna-se parte integrante do processo de planejamento municipal, o qual engloba ainda o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento participativo. Nas palavras de Ermínia Maricato: “Quanto ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade reforça-o como a figura central e decisiva da política urbana” (2002, p. 111). No entanto, o Estatuto da Cidade, malgrado ter representado imenso avanço no campo da política urbana do país, é passível de algumas críticas e limitações.

Em primeiro lugar, é imprescindível considerar cada realidade local em que os instrumentos da lei 10.257/2001 serão aplicados, neste caso o Plano Diretor em seu viés participativo. A elaboração do mesmo envolve não só questões de ordem técnica, mas também de cunho político. Sua formulação perpassa diversas administrações municipais, sendo, portanto, um instrumento de médio e longo prazos, com necessidade de constante revisão. Para Araújo & Silva a eficácia da tarefa a ser executada dependerá do tempo e recursos disponíveis, “[...] bem como da vontade política de que para além do cumprimento de obrigações legais se queira que seu produto promova o real desenvolvimento urbano” (2003, p. 73).

Apesar de toda a atmosfera favorável à proposta de gestão democrática do Estatuto da Cidade, seus instrumentos ainda esbarram nas correlações de forças de cada território municipal, como não poderia deixar de ser, em se tratando de uma apropriação do espaço por diversos atores sociais. A evolução do processo participativo dependerá do contexto político local e de suas características históricas. De acordo com Faccio: “A grande expectativa na construção de um Plano Diretor Participativo contém o risco de se criar uma crença na capacidade do Plano Diretor de resolver os problemas sociais no contexto atual do Estatuto da Cidade” (2006, p. 9).

Ainda conforme sustentação da mesma autora, cabe salientar que:

A participação da população é o elemento novo na proposta de planejamento e gestão urbanos previsto no Estatuto da Cidade, capaz de produzir mudanças mais significativas nas cidades e talvez o mais difícil de se concretizar, pois não acontece por decreto ou força de lei (mesmo que a existência desta lei ajude no processo, como é o caso da Lei do

Estatuto da Cidade, mas que por sua vez foi o resultado de uma mobilização social) (2006, p. 6).

É preciso encarar o Plano Diretor dentro de um processo mais amplo de gestão democrática, buscando um diálogo entre viabilidade técnica e política e rompendo com a visão tecnocrática de planejamento. O ato de planejar já representa uma forma de fazer política. Não há receita de Plano perfeito. Entender o plano é condição fundamental para defendê-lo e executá-lo. Trata-se de uma construção coletiva e atividade de participação que, dentro de um território, disputado e apropriado por diversos atores, precisa ser delineada em um pacto socioterritorial o qual enxergue o máximo de solidariedade possível.

Existem visões muito românticas acerca do que deve ser o Plano Diretor Participativo. Como afirmam Araújo & Silva:

O plano diretor também é motivo para muitas críticas, pois, conforme entende Villaça (1995), os políticos não acreditam em plano diretor e nunca o desejaram, em contraste com o clima racional, ideal ideológico que perpassa as idéias acerca do plano diretor entre a intelectualidade, as elites e a imprensa. O autor aponta que, passados vários anos da promulgação da atual Constituição, a maioria das cidades continua sem um plano diretor aprovado por lei, e isso, segundo ele, deve-se aos interesses e ao modo de governar da minoria dominante, em que se destacam, em nível urbano, os interesses do capital imobiliário (2003, p. 66).

O objetivo do plano e do Estatuto da Cidade não é (nem consegue ser) solucionar todas as problemáticas urbanas, não podem ser ambos vistos como “salvadores” das nossas cidades. Apesar do caráter democrático cedido ao plano pela lei federal 10.257/2001, nota-se ainda considerável lentidão dos instrumentos participativos. Enquanto instrumento de gestão do território municipal, ambos devem levar em conta a essência conflituosa característica de toda apropriação espacial. O que se espera, na verdade, é que o planejamento,

[...] tanto na escala municipal como na regional, comece a superar uma posição normativa e elitista, na visão de alguns, e oportunista e clientelista, na visão de outros, e passe a trabalhar com a cidade e os cidadãos reais, podendo, então, tornar-se um instrumento importante de gestão de uma cidade para todos (ARAÚJO & SILVA, 2003, p. 73).

Colaborar com tal pensamento é partir das realidades e potencialidades de cada município, levando em conta suas próprias transformações socioeconômicas e políticas. O próprio plano não deve terminar em si mesmo, mas articular outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, dentre outros.

## Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, Maria Luiza Malucelli; SILVA, Jussara Maria da. *Estatuto da Cidade e o Planejamento Urbano-Regional*. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 105, Curitiba: p.57-74, jul./dez. 2003.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- FACCIO, Maria da Graça Agostinho. *Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade*: possibilidades e limites. In: Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas. n. 82. FPOLIS, Junho, 2006. p.1-10.
- GOMES FILHO, Hélio. *Planejando a anomia da cidade*. In: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo (PUC-MG). ISSN 1413-2095. Dezembro de 2006.
- HAESBAERT, Rogério. *Territórios Alternativos*. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- NUNES, Viviane dos Guimarães Alvim. *Plano Diretor: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte*. 2005. 223f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, 2005.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*: fundamentos teórico e metodológico da Geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Economia Espacial: Críticas e Alternativas*. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10.ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Pensando o Espaço do Homem*. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A Urbanização Brasileira*. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2005.
- SOUZA, Marcelo José Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- \_\_\_\_\_. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de. et al. (orgs). *Geografia: Conceitos e Temas*. 7.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.