



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MARLON LUÃ MONTEIRO

**LEITURAS E DESAFIOS DE PENSAR A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO
PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE QUEIMADAS (PB)**

**CAMPINA GRANDE
2017**

MARLON LUÃ MONTEIRO

**LEITURAS E DESAFIOS DE PENSAR A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO
DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE QUEIMADAS (PB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Jackeline Feitosa Carvalho.

CAMPINA GRANDE

2017

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M775l Monteiro, Marlon Luã.
Leituras e desafios de pensar a participação popular na elaboração do Plano Diretor do município de Queimadas (PB) [manuscrito] : / Marlon Luã Monteiro. - 2017.
129 p. : il. colorido.

Digitado.
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2018.
"Orientação : Profa. Dra. Maria Jackeline Feitosa Carvalho, UFCG - Universidade Federal de Campina Grande."

1. Plano Diretor. 2. Planejamento urbano. 3. Participação popular. 4. Queimadas - Paraíba.

21. ed. CDD 338.9

MARLON LUÃ MONTEIRO

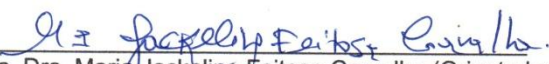
**LEITURAS E DESAFIOS DE PENSAR A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO
PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE QUEIMADAS (PB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.


Área de concentração: Desenvolvimento Regional.

Aprovada em: 29/11/2017.


BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Maria Jackeline Feitosa Carvalho (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Antonio Albuquerque da Costa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Alarcon Agra do Ó
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família que
foi porto seguro perante as dificuldades
durante este percurso

AGRADECIMENTOS

Este é um trabalho coletivo, que só foi possível de ser concretizado graças à generosidade dos amigos, das escolhas que fazemos na vida, dos encontros que a vida proporciona e das pessoas que se agregaram nesta caminhada e que não mediram esforços em ajudar, escutar, sugerir, corrigir, opinar, discutir, mostrar o caminho e principalmente incentivar. A estas pessoas maravilhosas, amáveis e carinhosas dedico este trabalho.

A orientadora deste trabalho, professora Jackeline Feitosa Carvalho, pela alegria e coragem dedicadas à pesquisa em todas as suas formas, pela compreensão e paciência insistindo sempre na minha melhor realização.

Os funcionários da Prefeitura Municipal de Queimadas, da Câmara Municipal de Vereadores de Queimadas.

As pessoas que abriram mão de seu valioso tempo para conceder entrevistas. Ao corpo docente que contribuíram para a formação deste trabalho, Cidoval Moraes de Sousa, José Luciano Albino Barbosa, Lemuel Dourado Guerra Sobrinho, Leonardo de Araújo e Mota, Luis Henrique Hermínio Cunha, Marcionila Fernandes, Ramonildes Alves Gomes, Rosilene Dias Montenegro, Nilvanda Dantas Brandão pelas disciplinas ministradas.

Aos professores Alarcon Agra do Ó e Antonio Albuquerque da Costa por terem aceitado participar da avaliação deste trabalho.

Aos amigos das disciplinas cursadas e da turma MDR 2015, Juliana Grangeiro Sales Bezerra, Luciano Guimarães de Andrade, Ingridt Millenna Vieira Dantas Miranda, Alcione Valeria Bento da Silva, Ana Luiza Figueirêdo Quirino Teixeira, Ingrid Rodrigues Leite, Danilo Moreira Mendes, Allan Gustavo Freire da Silva, Thaise Sales Urtiga de Farias, Jaqueline Dantas, e Éder Geovani da Paz Oliveira.

Por fim, aos grandes amores da minha vida, meus pais, José Velez Monteiro e Maria José Monteiro, que estiveram sempre presentes me apoiando e me dando forças para que eu continuasse a luta durante essa etapa da minha vida, bem como, aos meus irmãos José Marciano Monteiro, Marcia Manoela Monteiro, Flávia Morgana Monteiro e meu sobrinho Kaio Monteiro Silva.

RESUMO

A presente Dissertação tem por objetivo geral discutir o processo de participação na elaboração do Plano Diretor do Município de Queimadas, de maneira que analisou até que ponto o Plano Diretor tem se constituído em um instrumento político de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assentado em esferas de participação política constituída pelos cidadãos da cidade de Queimadas. Tentou-se assim percorrer os seguintes objetivos específicos: 1) Verificar a compreensão dos cidadãos sobre o instrumento do Plano Diretor; 2) Identificar as mudanças ocorridas no planejamento municipal de desenvolvimento urbano, a partir da implantação do Plano Diretor. A pesquisa tomou por recorte temporal o ano de 2005 a 2007 quando da aprovação da Lei do Plano Diretor Participativo de Queimadas (nº 115/2007). Algumas limitações são identificadas, justamente, na cultura política demarcada em valores antidemocráticos. Constatando assim como fatores que impossibilitam a participação cidadã e, por conseguinte, como os principais limites para a construção e execução de um Plano Diretor Participativo. O objeto empírico é a compreensão e participação da população local em relação ao instrumento do Plano Diretor. O trabalho foi construído a partir de uma etnografia tendo por base a abordagem qualitativa com pesquisa de campo e entrevistas semiestruturadas como forma de produção de informações.

Palavras-chave: Plano Diretor. Planejamento Urbano. Participação. Queimadas.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to discuss the process of participation in the elaboration of the Master Plan of the Municipality of Queimadas, in order to analyze the extent to which the Master Plan has been constituted in a political instrument of ordering the full development of the social functions of the city, seated in spheres of political participation constituted by the citizens of Queimadas. The research took as a temporal cut from 2004, year in which the elaboration of the Master Plan was given. Some limitations are identified, precisely, in the political culture demarcated in antidemocratic values. Thus, factors that make it impossible for citizen participation and, therefore, as the main limits for the construction and execution of a Participatory Master Plan. The empirical object is the understanding and participation of the local population in relation to the instrument of the Master Plan. The following specific objectives were then tried: 1) To verify the citizens' understanding of the instrument of the Master Plan; 2) Identify the changes occurred in the municipal planning of urban development, from the implementation of the Master Plan. The work was based on an ethnography based on the qualitative approach with field research and semi-structured interviews as a way of producing information.

KEYWORDS: Master plan. Urban planning. Participation. Queimadas.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 FONTE: GOOGLE. LOCALIZAÇÃO DA PARAÍBA NO BRASIL.....	21
FIGURA 2 FONTE: GOOGLE.LOCALIZAÇÃO DE QUEIMADAS NA PARAÍBA.....	21
FIGURA 3 FONTE: PDPQ 2007. LOCALIZAÇÃO DE QUEIMADAS NA MICRORREGIÃO DE CAMPINA GRANDE.	22
FIGURA 4: FONTE PDPQ 2007 MAPA DAS COMUNIDADES RURAIS DO MUNICÍPIO E SEDE. ..	23
FIGURA 5 PROGRAMAÇÃO FESTIVA DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DE QUEIMADAS.....	28
FIGURA 6 SERRA DO BOTOPITÁ NA ZONA URBANA DE QUEIMADAS –FONTE: BLOG TATAGUASSU 2005.....	33
FIGURA 8 CURSO DE CAPACITAÇÃO E GESTÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. FONTE: PDPQ 2007	63
FIGURA 9CURSO DE CAPACITAÇÃO E GESTÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. FONTE: PDPQ 2007	64
FIGURA 10. COMUNIDADES DO ZUMBI, OLHO D’AGUA DO MEIO E SERRA DE LARANJEIRAS ...	65
FIGURA 11 APROVAÇÃO DO CONSELHO GESTOR. FONTE PDPQ 2007.	67
FIGURA 12 LEITURA TÉCNICA. FONTE: PDPQ 2007	68
FIGURA 13 LEITURA COMUNITÁRIA. FONTE PDPQ 2007.	69
FIGURA 14 DIVULGAÇÃO NO JORNAL LOCAL. FONTE FOLHA DO CARIRI.....	70
FIGURA 15: FOLHETO DE DIVULGAÇÃO. FONTE PDPQ 2007.....	71
FIGURA 16. QUADRO DE PRIORIDADES. FONTE: PDPQ P. 127, 2007.....	76
FIGURA 17: REUNIÃO NA ZONA URBANA DO MUNICÍPIO.	77
FIGURA 18: REUNIÃO COM OS RESPONSÁVEIS PELA LIMPEZA URBANA	78
FIGURA 19: ATA DA PRIMEIRA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR PDPQ 2007	80
FIGURA 20. COMUNIDADES DO BRITO E TORRÕES	115
FIGURA 21. COMUNIDADE DO BARRACÃO	116
FIGURA 22. COMUNIDADE DA QUIXABA.....	116
FIGURA 23. COMUNIDADE DO COQUEIROS.....	117
FIGURA 24. COMUNIDADE DA MALHADINHA.....	117
FIGURA 25. COMUNIDADE DA BOA VISTA	118
FIGURA 26. COMUNIDADE DO CEDRO, PINHÕES, CAJAZEIRAS E FAZENDA CEDRO.....	118
FIGURA 27. COMUNIDADE DO ALTO DOS CORDEIROS, FAZENDA SÃO LUÍS E POVOADO PEDRO PAZ.	119

FIGURA 28. COMUNIDADES DAS CAMPINAS DE CIMA, CAMPINAS DE BAIXO, FORMIGUEIRO, LAGOA DOS PATOS E SERRARIA.	119
FIGURA 29. COMUNIDADES DE LAGOA DO JUCÁ, BARAÚNAS E ANGICOS	120
FIGURA 30. COMUNIDADE DE OLHO D'ÁGUA SALGADO.....	120
FIGURA 31. COMUNIDADE DAS CAPOEIRAS.....	121
FIGURA 32. COMUNIDADES DA PEDRA DO SINO, MUMBUCA E OITI.....	121
FIGURA 33. COMUNIDADE DOS VERDES	122
FIGURA 34. COMUNIDADE DO LUTADOR	122
FIGURA 35. COMUNIDADE DO RIACHO DO MEIO	123
FIGURA 36. COMUNIDADES: PIABAS, FURNAS, BELA VISTA E SACO.....	123
FIGURA 37. COMUNIDADE DA CAIXA D'ÁGUA	124
FIGURA 38. COMUNIDADE DE GRAVATÁ DE QUEIMADAS, GRAVATÁ DOS.....	124
FIGURA 39. COMUNIDADES DA BAIXA VERDE, BALANÇO, MACACOS E MUQUÉM	125
FIGURA 40. COMUNIDADE DE CATOLÉ.....	125
FIGURA 41. COMUNIDADE DE CAMPO COMPRIDO E SULAPA	126
FIGURA 42. COMUNIDADE DA SERRA DE QUEIMADAS	126
FIGURA 43. COMUNIDADE DO CASTANHO DA SERRA	127
FIGURA 44. COMUNIDADES DO ARRASTO VÉLEZ.....	127
FIGURA 45. COMUNIDADE DA GURITIBA.....	128
FIGURA 46. COMUNIDADE DE ZÉ VELHO	128
FIGURA 47. COMUNIDADE DO LOTEAMENTO LUNA	129
FIGURA 48. COMUNIDADE DO MARACAJÁ	129
FIGURA 49. COMUNIDADES DE MALHADA GRANDE, RECANTO, CAIÇARA, CAMPO DE BOI, CACHOEIRINHA, QUEIMADAS DE DENTRO E CALVO.....	130

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: CONTABILIZAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES FONTE: IBGE 2013.....	42
QUADRO 2 FASES NA ELABORAÇÃO. FONTE: PDPQ 2007	66
QUADRO 3 LISTA DOS ENTREVISTADOS	114

LISTA DE ABREVIATURAS

BNH - Banco Nacional de Habitação
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
FNE - Fundo Constitucional de Investimento do Nordeste
FNRU - Fórum Nacional pela Reforma Urbana
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IPASE - Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado
PDPQ - Plano Diretor Participativo de Queimadas
PlanHab - Plano Nacional da Habitação
PMQ – Prefeitura Municipal de Queimadas
PND II – Plano Nacional de Desenvolvimento
SECAD - Secretaria de Administração
SECULT – Secretaria de Cultura
SEDE – Secretaria de Desenvolvimento
SEDUC – Secretaria de Educação
SERFHAU Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SHRU - Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana
SMDS - Secretaria de Desenvolvimento Social
SNHIS/ FNHIS - Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO.....	19
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	19
1.2 EDUCAÇÃO E CULTURA.....	29
1.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL	30
1.3.1 Condições de vida – renda, pobreza e desigualdade.	30
1.4 ECONOMIA	31
1.5 ASPECTOS URBANOS E PATRIMÔNIO HISTÓRICO.....	32
1.5.1 Áreas urbanas de interesse social.....	33
1.5.2 Assentamentos e comunidades rurais.	34
2 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL.....	36
2.1 Um breve recorte do processo de urbanização no Brasil	36
3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR	45
3.1 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	48
3.2 CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA: PROBLEMATIZANDO OS CONCEITOS	55
3.2.1 Cidadania	55
3.2.2 Cultura política.....	56
4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE QUEIMADAS ...	60
4.1 METODOLOGIA DO PLANO DIRETOR DE QUEIMADAS	66
5 LIMITES E POSSIBILIDADES NA EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE QUEIMADAS	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	97
APÊNDICE A - FORMULÁRIO APLICADO A POPULAÇÃO	106
APÊNDICE B - FORMULÁRIO APLICADO À GESTORES.....	110
APÊNDICE C – Quadro dos Entrevistados (as).	114
ANEXOS.....	115

INTRODUÇÃO

O que propus estudar, foi LEITURAS E DESAFIOS DE PENSAR A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE QUEIMADAS (PB). Um estudo que se relacionou ao acontecimento da participação dos cidadãos de Queimadas, logo, das relações de poder nas decisões deliberativas e que exige um exercício epistemológico feito por parte do pesquisador numa tentativa de compreender as práticas desenvolvidas por esta.

A escolha pelo tema se deu a partir do reflexo de algumas experiências. Aos 19 anos de idade, fui convidado para atuar como colaborador do processo de elaboração do Plano Diretor de Queimadas, e logo em seguida, ocorreram os primeiros contatos com os textos da Filosofia, especificamente, com os da filosofia política, deste o início do meu ingresso na Universidade Estadual da Paraíba, já acompanhando e despertando para novas reflexões. Associado a isso, no término do curso, especificamente no ano de 2011 fui indicado para atuar como articulador regional do Orçamento Democrático do Estado, ferramenta esta, na qual os/as cidadãos/ãs são convidados/as a participar das decisões do governo estadual sobre a melhor forma de aplicação do dinheiro público em suas obras e serviços. Passados dois anos, fui indicado para assumir a pasta de desenvolvimento econômico na gestão pública do Município de Queimadas, PB.

Até então, tivera um “olhar de fora” da máquina administrativa, depois de inserido na pasta de desenvolvimento econômico, fazendo parte da administração local, fui um agente que tive a oportunidade de perceber a partir de um “olhar de dentro”, inserido no próprio seio das decisões.

Baseado nessa vivência e com as informações acumuladas com essa experiência, outros questionamentos foram surgindo, como: De que modo o Plano Diretor se apresenta como demanda política em Queimadas? Quais as mudanças ocorridas no planejamento municipal de desenvolvimento urbano, a partir da implantação do Plano Diretor? Qual o compromisso dos agentes participantes do processo com relação ao conteúdo do Plano Diretor, especialmente no que interessa ao cumprimento da função social da propriedade? Até que ponto o Plano Diretor tem se constituído em um instrumento de política urbana para o ordenamento do

espaço físico-territorial de Queimadas/PB, assentado em esferas de participação política constituída pelos cidadãos e cidadãs desse Município?

Foram essas indagações que surgidas da própria vivência e experiência no espaço político e administrativo local, somadas às discussões que realizei ao longo do processo de formação junto ao mestrado, que me fizeram lançar um olhar epistemológico com o intuito de problematizar e tentar compreender como se deu o processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Queimadas.

O campo de pesquisa, nesse sentido, necessita por parte do pesquisador de uma atitude reflexiva constante, de uma vigilância epistemológica, desde o momento da entrevista até o momento da análise, desde o olhar e o ouvir até o escrever.

Este trabalho teve como principal objetivo compreender o processo de participação na elaboração do Plano Diretor do Município de Queimadas, de maneira a analisar até que ponto o Plano Diretor tem se constituído em um instrumento político de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assentado em esferas de participação política constituída pelos cidadãos de Queimadas.

Para isso os objetivos específicos foram:

- Apresentar, ao longo da história da política urbana brasileira, os seus desdobramentos, através de revisão de literatura sobre o tema;
- Verificar a compreensão dos cidadãos sobre o instrumento do Plano Diretor;
- Identificar as mudanças ocorridas no planejamento municipal de desenvolvimento urbano, a partir da implantação do Plano Diretor.

Para realizar este estudo fez-se necessário à utilização de instrumentos e técnicas que possibilitaram arregimentar os dados. A coleta e análise de dados, tais como: fotografias, registros documentais, consultas ao jornal local, consultas ao site do Instituto Brasileiro Geográfico e Estatística e Ministério das Cidades, e entrevistas semiestruturadas (vide Apêndices A, B e C).

As entrevistas foram feitas com: 05 Gestores Públicos; 05 Presidentes de Associação: (Associação do Maracajá, Associação do Sítio Verdes, Associação sítio serra, Associação das Capoeiras, Associação da Pedra do Sino; 02 Professores da rede pública municipal; 01 Diretor Escolar da rede pública municipal; Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Queimadas; 02 Funcionários

Públicos do município; 01 Vereador de Queimadas; 01 Estudante. 03 Representantes da Sociedade Civil.

Para Manzini (1990/1991, p. 154), a entrevista semiestruturada está focada em um assunto sobre o qual preparamos um roteiro com as principais perguntas, acrescentadas por outras questões intrínsecas às ocasiões momentâneas à entrevista. Esse tipo de entrevista pode fazer surgir informações de maneira mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas

Este trabalho foi construído mediante um esforço de reflexão teórica com base em informações obtidas através da observação participante, entrevistas com lideranças e gestores públicos que participaram diretamente do processo de construção do Plano Diretor e nos documentos elaborados e que fazem parte do acervo da Secretaria de Desenvolvimento do Município. Foram feitas 21 entrevistas durante os meses de novembro de 2016 a março de 2017 com gestores públicos municipais, com líderes de entidades da sociedade civil e de movimentos populares. Também e principalmente com cidadãos comuns representantes de várias faixas e extratos da população (classes e camadas sociais, idades, sexo e outras variáveis diferentes).

Na escolha dos informantes utilizei com base nas variáveis: faixa etária, gênero, local de origem – se na zona rural ou urbana – profissão e escolaridade. Com este feito, o intuito é situar as falas dos agentes dentro do campo de pesquisa, para detectar de onde o agente fala. Percebendo, assim e, metodologicamente, conforme Bourdieu (2001), que a linguagem não é apenas um elemento de comunicação, mas também de poder.

Foi também realizada uma pesquisa bibliográfica a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como artigos científicos, livros, páginas de web sites sobre planejamento urbano, participação, Estatuto das Cidades, do desenvolvimento regional e urbano, com foco em pensar a participação popular no planejamento da cidade. Tendo como finalidade conhecer as diferentes contribuições científicas sobre o tema trabalhado, recolhendo e analisando informações e conhecimentos prévios. Durante a pesquisa realiza-se um trabalho de campo, no que diz respeito à busca de informantes.

A preferência pela abordagem qualitativa é que o objeto de estudo inclui sujeitos que agem conforme seus valores, experiências e sentimentos, que constituem relações próprias, que estão dentro de um ambiente mutável, onde os

aspectos econômicos, culturais, históricos e sociais não são passíveis de controle, e sim de complexa interpretação, universalização e reprodução. Na abordagem qualitativa, o cientista objetiva penetrar no entendimento dos fenômenos que estuda – ações dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente ou contexto social –, expondo-os segundo a perspectiva dos próprios sujeitos que participam da situação, sem se preocupar com generalizações estatísticas, representatividade numérica, e relações lineares de causa e efeito.

A prioridade pela pesquisa etnográfica implica ir além das descrições superficiais com uma postura sempre alerta em relação ao estranhamento, justificada como uma opção metodológica, adotada na escolha dos autores para a interlocução.

Roberto DaMatta (1978) em “O Ofício de Etnólogo, ou como Ter ‘Anthropological Blues’”, aponta a presença de três momentos básicos numa pesquisa etnológica quando observada pelo ponto de vista de sua produção cotidiana. O primeiro seria o que chama teórico-intelectual, aqui ainda não há contatos com outros pesquisados e sim um mergulho no conhecer teórico – aqui raramente se pensa em questões peculiares relacionadas à experiência individual do pesquisador. O segundo momento, período prático, surge quando se está próximo da pesquisa e engloba todo o preparativo logístico da ida ao campo e a observação do problema fundamental na Antropologia, nas palavras do próprio autor, “o da especificidade e relatividade de sua própria experiência” (p. 25). O terceiro momento é pessoal ou existencial.

Aqui, não temos divisões nítidas entre as etapas da nossa formação científica ou acadêmica, mas uma espécie de prolongamento de tudo isso, uma certa visão de conjunto que certamente deve coroar todo nosso esforço de trabalho. Deste modo, enquanto o plano teórico-intelectual é medido pela competência acadêmica e o plano prático pela perturbação de uma realidade que vai se tornando cada vez mais imediata, o plano existencial da pesquisa em Etnologia fala mais das lições que devo extrair do meu próprio caso. É por causa disso que eu a considero como essencialmente globalizadora e integradora: ela deve sintetizar a biografia com a teoria, e a prática do mundo com a do ofício. Nesta etapa ou, antes, nesta dimensão da pesquisa, eu não me encontro mais dialogando com índios de papel, ou com diagramas simétricos mas com pessoas. [...] Vejo-me diante de gente de carne e osso. Gente boa e antipática, gente sabida e estúpida, gente feia e bonita. Estou assim submerso no mundo que se situava, e depois da pesquisa volta a se situar, entre a realidade e o livro. (DAMATTA, 1978, p. 25.)

Esta dimensão de repensar a relação entre teoria e prática é uma particularidade importante do método etnográfico. Pois o pesquisador tem “um esquema aberto e artesanal de trabalho que permite um transitar constante entre observação e análise, entre teoria e empiria” (ANDRÉ, 1999, p. 38-39).

Uma ressalva, é que nem sempre os informantes falam espontaneamente aquilo que poderia corresponder ao fato investigado. Seleccionam as palavras, controlam as impressões, tentando comunicar o melhor para o pesquisador, principalmente quando este lhe é familiar. Com tais cuidados, é possível a aquisição de importantes e ricas informações.

Chega-se ao momento da escrita, “o escrever”, conforme Oliveira (2000, p.). É o momento da sistematização dos dados colhidos, é a relação direta entre o pensar e o exercício da construção do texto.

Assim e, seguindo, os passos de Bourdieu a relação de pesquisa

é uma relação social que exerce efeitos (...) sobre os resultados obtidos. Sem dúvida a interrogação científica exclui por definição a intenção de exercer qualquer forma de violência simbólica capaz de afetar as respostas; acontece, entretanto, que nesses assuntos não se pode confiar somente na boa vontade, porque todo tipo de distorções estão inscritas na própria estrutura da relação de pesquisa. (BOURDIEU, 1997, p. 694)

É um olhar, enfim, mais uma vez, sobre o “outro”, O olhar sobre a alteridade, sendo que, neste momento, o “outro” não é mais o distante, mas, o próximo, o familiar, que faz parte da sociedade, do contexto cultural do pesquisador, daí a necessidade do policiamento do olhar, da vigilância constante. Ou seja, a necessidade de para além da descrição empírica dos fatos, de compreendê-lo a partir da conquista, da construção e, por conseguinte, da constatação, uma vez que o que nos é familiar é como se não tivesse algo para desvendar, como se ele por si só já fosse explicativo¹.

Nesse sentido, em termos de ciência histórica são dois sujeitos que se encontram (o sujeito-pesquisador e o sujeito-objeto pesquisado), ambos fazendo parte do mesmo contexto sociocultural. Nestes termos:

A coleta de material não é apenas um momento de acumulação de informações, mas se combina com a reformulação de hipóteses, com a descoberta de pistas novas que são elaboradas em novas entrevistas.

¹ Sobre a questão do exótico e do familiar, do próximo e do distante, consultar os trabalhos de Roberto DaMatta: “O ofício do etnólogo, ou como ter ‘*Anthropological Blues*’”; e de Gilberto Velho, “Observando o familiar”, ambos podem ser encontrados no livro organizado por NUNES, E. O. “A Aventura Sociológica”, Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

Nestas investigações, o pesquisador é o mediador entre a análise e a produção da informação, não apenas como transmissor porque não são fases sucessivas, mas como elo necessário. (CARDOSO, 1986, p. 101)

Esse encontro com o “outro” da mesma sociedade, do sujeito-pesquisador com o informante, entrevistado, existe uma reflexão racional e relacional nesse encontro, como salienta Cardoso “não se trata do subjetivismo descontrolado invadindo o campo da reflexão racional, mas sim da *natureza intersubjetiva* da relação entre o pesquisador e o informante” (CARDOSO, 1986, p.102). E acrescenta a referida autora:

a relação intersubjetiva não é o encontro de indivíduos autônomos e auto-suficientes. É uma **comunicação simbólica** que supõe e repõe processos básicos responsáveis pela criação de significados e de grupos. É nesse encontro entre pessoas que se estranham e que fazem um movimento de aproximação que se pode desvendar sentidos ocultos e explicitar relações desconhecidas. (CARDOSO, 1986, p. 103) (grifo nosso)

O “outro”, portanto, é aqui encarado como o “outro-distante”, epistemologicamente, uma vez que se faz necessário este distanciamento do “olhar”, ou melhor, esta vigilância epistemológica. É um objeto de estudo em que o pesquisador convive na ambiência do objeto pesquisado. A política, os processos de dominação, através de algumas práticas, são algo do ambiente do pesquisador, dessa maneira, necessitando constantemente desta vigilância epistemológica.

Desta maneira, a pesquisa foi desenvolvida em três etapas, a seguir: no primeiro momento, através do trabalho de campo e da pesquisa etnográfica, buscou-se compreender o planejamento urbano e a ocupação territorial em Queimadas, entendendo os processos políticos, econômicos e sociais até o encadeamento da necessidade da elaboração do Plano Diretor Participativo;

Na segunda etapa da pesquisa, procurou-se entender, pelo exame bibliográfico e documental, o processo histórico de urbanização do Brasil a partir das ferramentas de planejamento urbanos até a criação do Estatuto das Cidades com o elemento da participação popular no planejamento das mesmas. Os fatos compreendem: ações governamentais, políticas habitacionais, políticas públicas, entre outros;

Na terceira fase, busca-se refletir como se deu a elaboração e a implementação do Plano Diretor de Queimadas se este tem seguido as orientações do Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257 de julho de 2001 e como a sociedade percebe o Plano e quais os possíveis avanços e limites do mesmo.

Assim chegaremos às considerações finais obtidas a partir da correlação entre o embasamento teórico e a análise dos dados obtidos.

1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Estamos perante uma transformação no processo de urbanização brasileiro, cuja peculiaridade é dada pelo processo de descentralização política. Em consequência disso, as cidades estão passando, por intensas modificações em sua estrutura física, frente às mudanças socioeconômicas. Assim, conhecer como acontecem tais procedimentos de mudanças e permanências dos espaços frente às novas demandas econômicas e sociais, tais como demandas por mais moradia, melhor infraestrutura, torna-se essencial tanto para as forças econômicas e sociais privadas que atuam no espaço da cidade, bem como, para a administração pública.

A urbanização no Brasil tem levado a um considerável crescimento das dificuldades e diferenças nas paisagens urbanas, a necessidade por estrutura e serviços adequados a população não são atendidas no mesmo ritmo deste crescimento desordenado nas cidades. De tal modo, a realidade na maioria desses espaços, tal como observada na cidade de Queimadas, apresenta-se cada vez mais dificuldades, sendo pertinente o uso de ferramentas na gestão pública para canalizar melhor os investimentos públicos baseados em demandas democráticas de planejamento e de gestão.

Na maioria dos Municípios brasileiros, os planos de políticas públicas tem sido empregado para fins burocráticos e técnicos, e não de forma participativa e democrática como deveria.

Concentrar os esforços nas conquistas legais formais (o que tem sido freqüente no meio profissional e mesmo na esquerda) conduz ao fetichismo ou à mistificação dos instrumentos jurídicos, como se eles trouxessem a solução em sua formulação técnica (BURNETT, 2011, p. 271 apud MARICATO, 2001 p. 92).

A grande parte dos instrumentos de planejamento, sobretudo os planos diretores, vem sendo utilizados apenas para conseguir recursos públicos junto ao Ministério das Cidades (MCIDADES), não garantindo ao que se propõe.

Queimadas é um município brasileiro localizado na Região Metropolitana de Campina Grande, estado da Paraíba.



Figura 1 Fonte: Google. Localização da Paraíba no Brasil

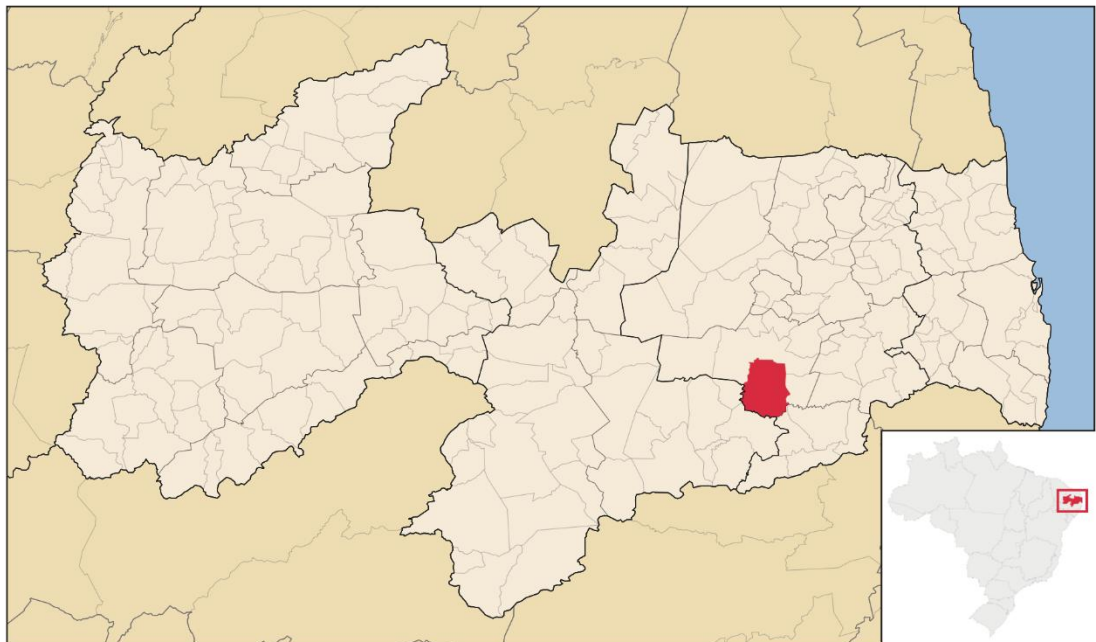


Figura 2 Fonte: Google. Localização de Queimadas na Paraíba

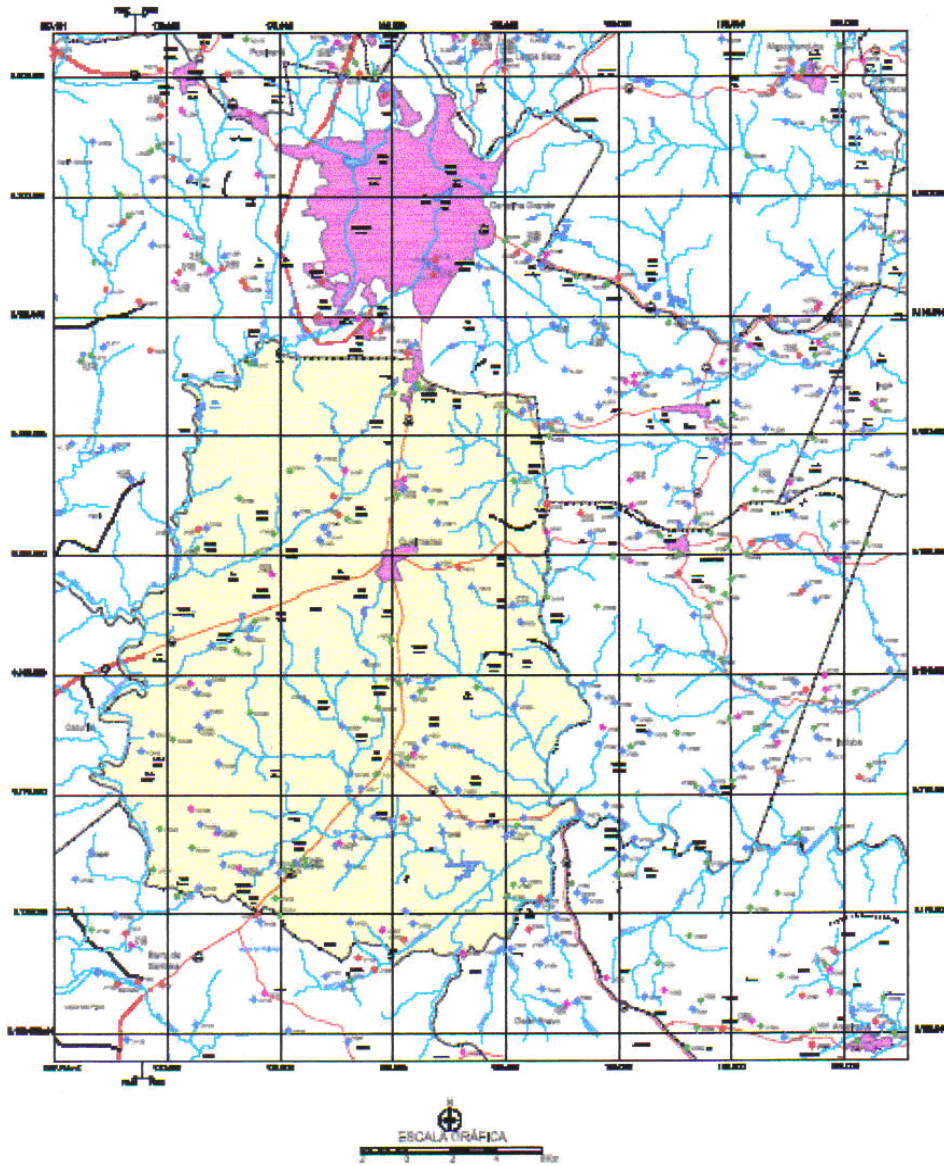


Figura 3 Fonte: PDPQ 2007. Localização de Queimadas na Microrregião de Campina Grande.

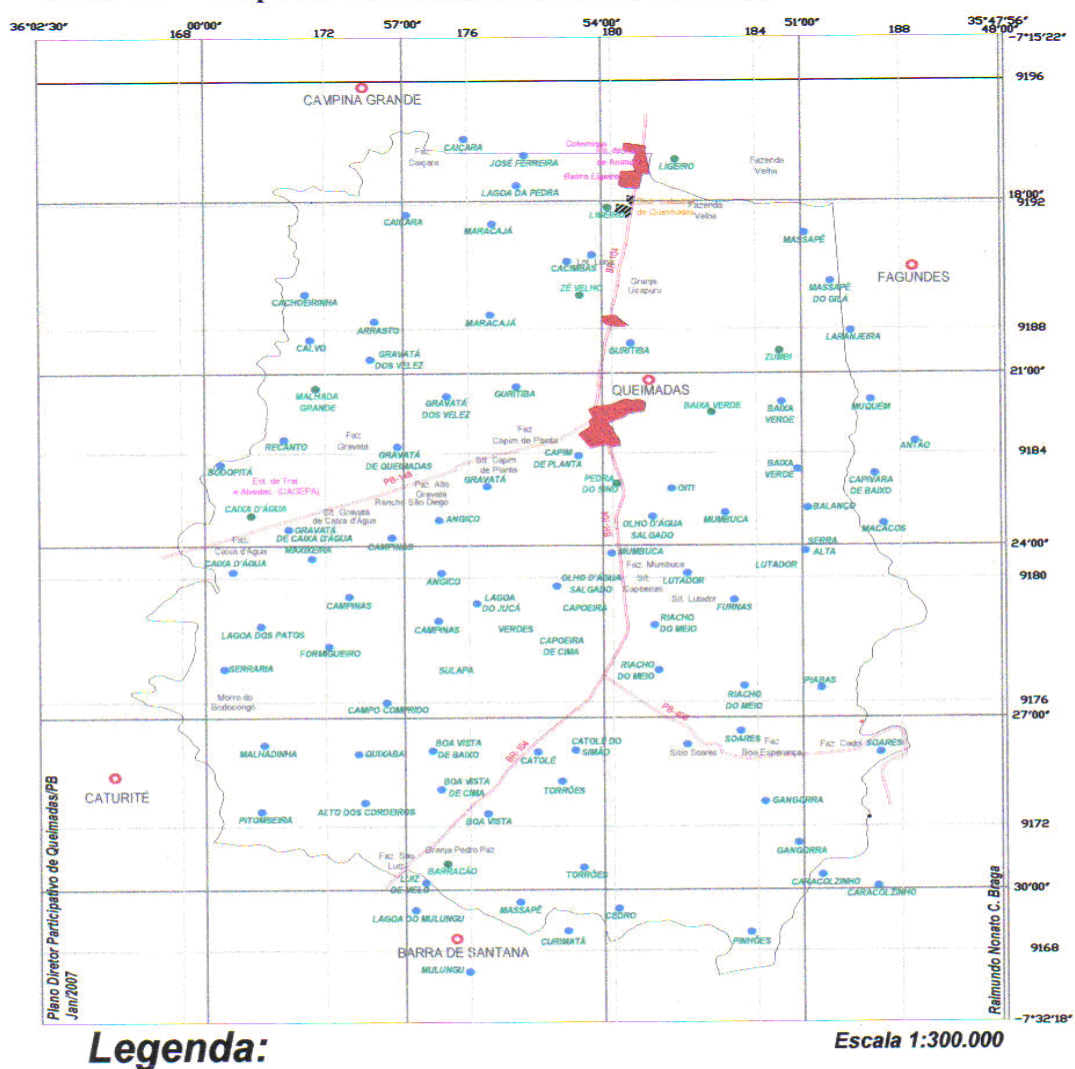


Figura 4: Fonte PDPQ 2007 Mapa das comunidades rurais do município e sede.

A história do Município de Queimadas² está umbilicalmente ligada à história do Município de Fagundes, pelo fato dessas duas localidades estarem próximas e por se situarem na serra do Bodopitá; igualmente, a história de Queimadas,

² Os dados utilizados na formulação desse capítulo foram retirados do Diagnóstico do Plano Diretor Participativo do Município de Queimadas – Diagnóstico Síntese da Leitura Técnica e Comunitária da Realidade. Os dados secundários utilizados para a elaboração do Diagnóstico foram obtidos: no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; Atlas Escolar da Paraíba; Prefeitura Municipal de Queimadas; Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil; entre outros.

enquanto espaço geográfico, é pautada na história das famílias tradicionais, a começar pelos Oliveira Ledo. E, como nos afirma Elpídio de Almeida³,

“A história de Fagundes começa com a de Campina Grande, ou começa antes, pois quando Teodósio de Oliveira Ledo aldeou os ariús (1967), os padres da Companhia de Jesus se haviam retirado de Fagundes, onde tentaram sem persistência a agricultura, retornando com seus índios à missão do pilar” (ALMEIDA, 1993, p. 399),

Portanto, foi com o abandono da aldeia pelos jesuítas, não deixando nenhum marco de sua permanência que, afirma Almeida, permitiu a Teodósio de Oliveira Ledo⁴ requerer ao governador da então capitania, no ano de 1702, terras devolutas na parte mais fértil da serra de Bodopitá, onde hoje se localiza a cidade de Fagundes.

Continua Almeida (1993), fazendo menção a Irineu Jóffily sobre “Sinopse das Sesmarias”, que Teodósio de Oliveira Ledo afirmava em seu requerimento que

“tinha descoberto com grande trabalho e despesa de sua fazenda na serra chamada Bodopitá um brejo de canas bravas e matas em que há um olho d’água ... e nesses brejos e matas que nela há lhe parecem capazes de produzir roças e outros legumes necessários para a conservação com mais cômodo, não só da guerra contra os Tapuias, mas também dos moradores do dito sertão, que com mais facilidades as poderão povoar e assistir nelas; por isso requeria a mercê de quatro léguas de comprimento e uma de largura no dito brejo e olho d’água das camas bravas na serra de Bodopitá, tomada de norte a sul” (ALMEIDA, 1993, p. 399).

Dez anos após esta solicitação, em 1712, será a vez de Pascácio de Oliveira Ledo requerer também junto ao governador da capitania, apresentando os mesmos motivos, quais sejam, que havia também descoberto “um olho d’água no pé da serra chamada Bodopitá, na qual havia terras devolutas e até o presente sem serem cultivadas para lavouras e do pé da dita serra para baixo, fazendo-lhe benefício, se

³ Consultar, ALMEIDA, Elpídio. **História de Campina Grande**. Campina Grande/PB (1962). Edição (facssimile), Epigraf – 1993.

⁴ Salienta Linda Lewin (1993), “líderes da abertura dos sertões da Paraíba ao povoamento, entre os anos de 1660 e 1720, e fundadores de Pombal, Campina Grande e um grande número de outros povoados no interior, os Oliveira Ledo constituíram o mais importante tronco ancestral das “primeiras famílias do sertão”. Antônio de Oliveira Ledo, o mais antigo desbravador pertencente a essa família, foi nomeado governador militar do sertão pela Coroa portuguesa. Seu título, capitão-mor de Piranhas, Cariri e Piancós (...). sucederam-no primeiramente seu irmão Custódio de Oliveira Ledo, depois o filho de Custódio, Constantino de Oliveira Ledo, e finalmente o famoso irmão de Constantino, Teodósio de Oliveira Ledo. Os laços agnáticos – o parentesco entre irmãos, pai e filho, tio e sobrinho – definiram a conquista, a ocupação e o domínio político-militar como um negócio de família para os Oliveira Ledo até o final do século XVIII”. (LEWIN, 1993, p. 53)

pode também criar”.(ALMEIDA, 1993, p.400), duas léguas de comprimento por uma de largura.

Estas terras foram concedidas pelo Governador a Pascácio de Oliveira Ledo,

Podemos dizer que o dia 01 de dezembro de 1712 é a verdadeira “data de nascimento de Queimadas”, exatamente porque foi nessa oportunidade que o bandeirante baiano Pascácio de Oliveira Ledo, nascido em 1650, e a época residindo em Cabaceiras (PB), recebeu a regulamentação das terras que viria ser a primeira propriedade Queimadense. Dessa Forma Pascácio é tido como fundador de Queimadas. (LOPES, 2015, p.08)

Logo em seguida, este as vendeu ao seu parente o Sr. Capitão-mor Francisco de Oliveira Ledo. Este, por sua vez, “transpassou, em 1765, a Antônio Soares da Silva, da freguesia do Taipu. Declarou ele na escritura, ainda existente no Cartório “Cel. João Queiroga”, Pombal, que entre os bens que possuía, ‘estava de mansa e pacífica posse de um sítio de terra de criar e lavouras no sertão do Cariri de Fora, chamado

“**As Queimadas**, o qual sítio houve por título de compra que dele fez a Pascácio de Oliveira Ledo, contesta pela parte do nascente com as terras do brejo, pela parte do poente com terras do Bodocongó, pela parte sul com terras da data de André Vidal e pela parte do norte com terras de campina Grande, o qual sítio das ‘**Queimadas**’” (ALMEIDA, 1993, p.400) (grifos nossos).

A partir do exposto, percebe-se que é datado de 1712, da origem da sesmaria, a origem a cidade de Queimadas. Sesmaria esta que fora requerida por Pascácio de Oliveira Ledo e que nasceu com o nome que a cidade ainda conserva, mas que, em 1943, fora mudado, através do decreto-lei nº. 520, para Tataguaçu, topônimo este que, a bem de preservação histórica do lugar, teve curta duração oficial, conforme nos afirma Almeida.

Destaca Lopes (2006, p.09) que

“antes da efetiva exploração comandada pelos burgueses, mais precisamente pela família Oliveira Ledo, esta parte da Borborema da qual faz parte do Município de Queimadas, era habitada por um povo nativo que vivia em harmonia com a natureza retirando da mesma a sua sobrevivência”.

Para tanto, a ocupação dessa região se deu pelo fato que, sendo o Brasil colônia de Portugal, o seu rei tinha interesse em explorar a colônia para garantir a sua posse, no entanto, lhe faltava recursos financeiros para tal intento. A solução

encontrada para esse problema foi à criação do sistema de Sesmaria e de Data, que consistia em distribuir terra para quem tivesse prestado serviço à coroa e possuísse condições de explorá-la, vale salientar que estas duas políticas encontradas pela coroa para distribuir terras através da Sesmaria e da Data, diferenciava-se uma da outra quanto ao tamanho, à segunda em relação à primeira era menor em termos de tamanho das terras.

Vigorava-se por essa época o sistema de Sesmaria, que na prática era a doação de grandes glebas para pessoas de coragem, com recursos e gente dispostas, sobretudo, a habitar e desbravar os 'sertões', cujo fim era garantir a efetiva posse do interior brasileiro, principalmente depois da experiência com a invasão holandesa. Para isso a Coroa cuidava de estimular, incentivar e até, em certos casos, patrocinar tais ocupações. O caminho escolhido foi uma prática anterior bem sucedida, o sistema de Datas de Terra. (LOPES, 2015, p.08)

Como bem salienta Sodré (1979), em seu livro "Formação histórica do Brasil", "a dádiva principal que a Coroa fazia era a da terra, e havia terra de sobra. A Carta de Doação concedia ao donatário não a propriedade da capitania inteira mas a propriedade de uma parte dela; o restante, ele poderia conceder em sesmarias(...) o sesmeiro poderia alienar o que recebia, arrendar, ceder, transmitir por herança, segundo a legislação vigente". (SODRÉ, 1979, p.68)

A sesmaria⁵ onde hoje está assentada a cidade de Queimadas foi concedida a Pascácio de Oliveira Ledo. Segundo Lopes (2006), em seu livro "Queimadas, seu povo sua terra", explica que conforme a "tradição popular Pascácio namorava uma moça na Bahia e os pais da mesma, por serem de família tradicional, não aprovavam o casamento, sendo assim, a opção mais viável foi roubar a moça e fugir para o Sertão da Paraíba".

Ao chegar ao sertão, especificamente, Pombal, Pascácio recebeu a concessão de duas Datas de terra, uma de Cabaceiras e a outra que também fora citado com os motivos acima já apresentados, na serra de Bodopitá. A Data da serra inicialmente chamada de Tataguassu, palavra indígena que significa fogo grande, a qual certamente refere-se ao fogo posto na mata por Pascácio de Oliveira Ledo e seus homens, por volta de 1712.

Ainda Lopes (2006) acrescenta que foi no século XIX que a localidade ganhou o seu nome definitivo. Pessoas residentes em Fagundes dirigiam-se ao Boqueirão da serra de Bodopitá, ao chegar aí ateavam fogo na mata para utilizar a terra para a

⁵ Conforme Almeida "a Carta Régia de 7 de dezembro de 1697, fixou as sesmarias em três léguas de comprido e uma de largura" (ALMEIDA, 1993, p.37)

pecuária, com a criação de gado e a agricultura. Essa prática tornou-se comum e as pessoas que saíam de Fagundes, geralmente diziam: “vamos para as Queimadas”.

Esse nome consolidou-se conforme dito em 1943 através da Lei de nº 520, tentaram ainda, posteriormente, mudar o nome para Tataguassu, mas não deu certo e o nome oficial passou a ser definitivamente Queimadas.

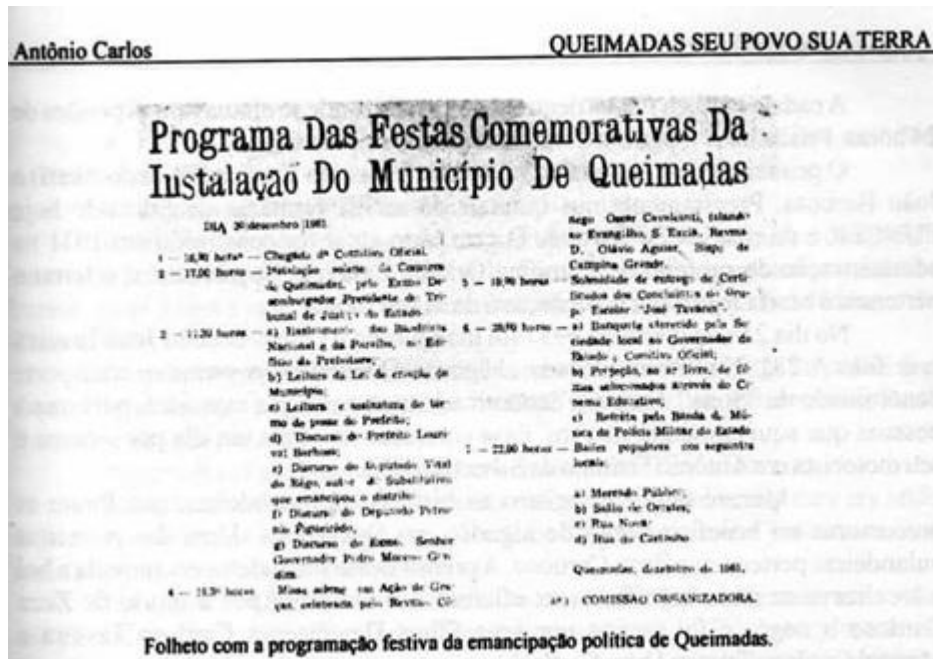
Por volta do ano de 1882, destaca Lopes que existiam no local onde hoje é a cidade de Queimadas duas casas, uma de propriedade da família Tavares e outra da família Muniz. Poucos anos depois chegavam ao local à família Manoel Lopes de Andrade e a família Gonzaga que possibilitaram um aumento da população na cidade de Queimadas. Teve também presença marcante na formação da população queimadense as famílias Maia, Cardoso, Vélez, Pachu, Rego, Araújo, Ernesto, Duarte, Teixeira e Gomes.

Conforme Epaminondas Câmara (1998) foi a partir de 1889 que Queimadas teve início enquanto povoado. E Lopes (2006) afirma que o decreto estadual nº. 37 de 15 de outubro de 1890, criou o Município de Fagundes no qual ficou pertencendo a sub-delegacia de Queimadas. Área esta que pertencia ao Município de São João do Cariri que deu ensejo a Campina Grande, que por sua vez, cedeu área para Queimadas.

Campina Grande foi emancipada através da “Lei provincial 137 de 11/10/1864”, e foi a Lei nº. 533 de 25 de outubro de 1921, que criou o distrito de Paz de Queimadas, em Campina Grande, tendo à frente da presidência da província Sólon de Lucena.

Foi através do decreto Lei federal nº. 311 de 1938 que determinou a transformação das sedes municipais em cidades e as sedes distritais em vilas sendo assim Queimadas foi transformada em Vila, já que esta pertencia a Campina Grande na condição de Distrito.

A partir da lei nº. 2.622 de 14 de dezembro de 1961 que Queimadas passou a ser considerada Município, sendo assim instalada a sua sede no dia 30 do mesmo mês e ano. O Município de Queimadas, portanto, passou a ser reconhecido enquanto instância legal e ente da federação a partir do dia 14 de dezembro de 1961. Abaixo a figura 5 trazendo a programação festiva em comemoração a emancipação do Município.



Fonte: Lopes, 2010

Figura 5 Programação Festiva da emancipação política de Queimadas
Fonte: Lopes, 2010, p.11

Destaca-se desde o povoamento do Município de Queimadas as práticas de: queimadas, coivaras e desmatamentos, os quais contribuíram e contribuem até os dias de hoje para o predomínio da agricultura rudimentar. O uso indevido do solo, a monocultura em áreas íngremes da Serra de Bodopitá, o superpastejo da pecuária extensiva, a devastação da caatinga para a produção de lenha e carvão, com destaque as espécies jurema e angico, hoje em extinção, tem sido práticas que têm reduzido a biodiversidade local. Observa-se ainda, que desde a formação do Município predomina uma estrutura agrária concentradora de terra. Esse fato é algo comum não só para o Município de Queimadas, mas para o Nordeste como um todo. Este dado é importante, visto que as lideranças políticas locais, da década de 60 até a década de 90, todas foram advindas da zona rural e, em sua maioria, filhos de grandes proprietários de terras no Município.

Segundo o Portal da Prefeitura de Queimadas, alguns números destacam o Município no cenário regional e estadual: Queimadas é a 12ª cidade da Paraíba em números de habitantes com 41.054 habitantes (IBGE/2010); é o maior município do Estado em número de moradores rurais com 18.805 habitantes (IBGE/2010); é o 10º maior colégio eleitoral da Paraíba com 30.006 eleitores cadastrados (TRE-PB/2010) e ainda se destaca como o 39 município da Paraíba em área territorial. São 409,196 Km² (IBGE/2001).

O Município de Queimadas está inserido no espaço regional da Região Metropolitana de Campina Grande, no intenso roteiro de tráfego que liga a Paraíba com o Polo de Confeções do Estado de Pernambuco. Na condição de polo secundário da Microrregião de Campina Grande sua hegemonia regional é fortalecida ainda, por ser um entroncamento da PB 144, PB 148, e PB 102 que leva a dezenas de Municípios e localidades, alguns deles dependentes da sua economia centrada no comércio e nos serviços.

Vale registrar que o crescimento de Queimadas é surpreendente, sendo considerada uma das cidades do interior com maior crescimento nos últimos períodos intercensitários.

Um dos aspectos interessantes nesse contexto é a força do comércio e dos serviços, que junto com a proximidade de Campina Grande se constitui na razão da atratividade que o Município de Queimadas exerce sobre o seu entorno.

O espaço urbano de Queimadas tem características físicas extremamente difíceis, com afloramentos rochosos, restando poucos terrenos edificáveis o que favorece a especulação imobiliária. Grandes loteamentos estão sendo instalados nas áreas de expansão com terrenos comercializados a preços exorbitantes, mesmo assim, comercializados rapidamente. No setor habitacional e de infraestrutura, o comércio de material de construção e a engenharia de projetos foram os segmentos da cadeia produtiva que tiveram maior desenvolvimento, motivado pela melhoria do poder aquisitivo da população, que passou a investir na aquisição, construção e melhoria da moradia, tanto em Queimadas como nos municípios do entorno.

A localização estratégica de Queimadas resulta ainda em graves problemas de mobilidade urbana, com tráfego intenso de veículos pesados, acarretando riscos aos pedestres, agravado ainda pela grande quantidade de motos, a falta de sinalização. Queimadas é um dos principais municípios do Agreste Paraibano, sendo uma das mais importantes rotas de ligação entre diversas cidades da Paraíba com o Cariri Oriental e com o Estado de Pernambuco.

1.2 EDUCAÇÃO E CULTURA

A rede municipal de ensino tem 75 escolas do ensino fundamental, e em 56 delas é oferecida educação pré-escolar, o ensino médio é totalmente atendido pela rede estadual e privada.

No município, conforme IBGE em 2010, 13,4% das crianças de 7 a 14 anos não estavam cursando o ensino fundamental. A taxa de conclusão, entre jovens de 15 a 17 anos, era de 35,9%.

Há uma grande necessidade de universalização da educação a partir do ensino fundamental, o que determina o grande esforço promovido pela Secretaria de Educação do Município no sentido de matricular e manter todas as crianças e adolescentes nas escolas.

O percentual de alfabetização de jovens e adolescentes entre 15 e 24 anos, em 2010, era de 95,2%, o que coloca o município em situação confortável diante do contexto regional e estadual, no Estado, em 2010, a taxa de frequência líquida no ensino fundamental era de 87,9% conforme IBGE.

No ensino médio, de responsabilidade do Estado, este valor cai para 37,1%. A distorção idade-série eleva-se à medida que se avança nos níveis de ensino. Entre alunos do ensino fundamental, estão com idade superior à recomendada nos anos iniciais, 27,7% e nos anos finais, 44,8% chegando a 46,9% de defasagem entre os que alcançam o ensino médio.

O IDEB é um índice que combina o rendimento escolar. Segundo o Portal ODM às notas do exame Prova Brasil, aplicado a crianças da 4ª e 8ª séries, podendo variar de 0 a 10. Este município está na 3.548.^a posição, entre os 5.565 do Brasil, quando avaliados os alunos da 4.^a série e na 4.686.^a, no caso dos alunos da 8.^a série. O IDEB nacional, em 2011, foi de 4,7 para os anos iniciais do ensino fundamental em escolas públicas e de 3,9 para os anos finais. Nas escolas particulares, as notas médias foram, respectivamente, 6,5 e 6,0.

1.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.3.1 Condições de vida – renda, pobreza e desigualdade.

O Município de Queimadas não difere muito em seus indicadores de pobreza de outros municípios da região do agreste. Conforme IBGE de 2000 a 2010, a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 mensal reduziu em 42,2%;

Para estimar a proporção de pessoas que estão abaixo da linha da pobreza, A metodologia de avaliação do cumprimento das metas dos Objetivos do Milênio,

realizadas pela ONU, soma a renda de todas as pessoas do domicílio, e divide o total pelo número de moradores, sendo considerado abaixo da linha da pobreza os que possuem renda per capita até R\$ 140,00. No caso da indigência, este valor será inferior a R\$ 70,00.

No Estado, segundo o Censo Demográfico 2010 do IBGE, a proporção de pessoas com renda domiciliar per capita de até R\$ 140,00 passou de 50,3%, em 2000, para 30,0% em 2010.

A participação dos 20% mais pobres da população na renda passou de 3,0%, em 1991, para 3,4%, em 2000, diminuindo os níveis de desigualdade. Em 2000, a participação dos 20% mais ricos era 49,2% ou 14 vezes superior à dos 20% mais pobres.

Segundo o Sistema de Informações – SAGI, DO Ministério do Desenvolvimento Social, as famílias cadastradas no CADUNICO em maio de 2013, totalizavam 9.920 famílias. O Programa Bolsa Família transferiu para 6.464 famílias em situação de extrema pobreza, o benefício médio de R\$ 144,18 por família, totalizando no município, um valor de R\$ 932.008,00 por mês.

O MDS apoia ainda 90 famílias rurais com fomento às atividades da agricultura familiar e já foram construídas no município 713 cisternas.

1.4 ECONOMIA

A estrutura econômica municipal demonstrava participação expressiva do setor de Comércio e Serviços, que responde por 63,16% do PIB municipal. Cabe destacar o setor secundário ou industrial, cuja participação no PIB era de 23,60% em 2010 contra 24,3% em 2005. O setor agrícola, mesmo com a liderança do município na produção de fava e feijão e com um rebanho bovino de aproximadamente 20.600 cabeças, responde apenas por 4,14% do Produto Interno Bruto do município.

As 453 empresas instaladas no município empregam 2.951 pessoas, com um salário médio de 1,7 salários mínimos. Na zona urbana de Queimadas, são inúmeras casas comerciais com grande movimento de consumidores, a diversificação atrai compradores dos municípios vizinhos, pela situação privilegiada do município em relação aos principais corredores de acesso a outras cidades do entorno.

Outra observação que se constata é a do crescimento proporcionado pela melhoria do poder de compra da população, promovido pelos recursos dos programas de proteção social do governo federal, pelos benefícios previdenciários e pela melhoria do poder aquisitivo do salário mínimo, mesmo assim, observa-se que, quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 16,6% da população está na faixa de extrema pobreza, com intensidade maior na área rural (19,8% da população em situação de extrema pobreza na área rural contra 13,9% na área urbana). A agricultura familiar é a principal atividade rural.

O turismo surge como alternativa econômica em razão de formações rochosas curiosas da Serra do Bodopitá, que também oferece áreas extremamente propícias para esportes radicais. Começam a despertar curiosidade ainda, os inúmeros sítios arqueológicos, com inscrições rupestres bastante preservadas. A maior festa do Município é a dos Santos Reis.

Entre as manifestações culturais que a cidade possui destacam-se o coco-de-roda, tradição com mais de duzentos anos, originário da cidade de São Vicente (PE), com raízes indígenas e africanas, com maior ocorrência na zona rural, onde ocorre a novena de terno, evento religioso de muita tradição.

O turismo de aventura é praticado na Pedra do Touro, onde é possível fazer trilhas, práticas de rapel, acesso à gastronomia local e ainda visitar alguns sítios arqueológicos.

1.5 ASPECTOS URBANOS E PATRIMÔNIO HISTÓRICO

A cidade de Queimadas tem 08 bairros, o Aníbal Teixeira, Castanho, Centro, Conjunto Mariz, Ligeiro, Loteamento Maciel, Nova Cidade e Vila Nova.

Alguns loteamentos registram uma grande quantidade de lotes vagos, vazios urbanos que encarecem a infraestrutura e a instalação de serviços, como os Loteamentos Cássio Cunha Lima e Maciel.

Observam-se em Queimadas, grandes áreas de afloramentos rochosos (figuras 2), que mesmo com características de área inadequada para habitação, tem moradias construídas sobre as lages, algumas com aspectos curiosos. A Serra do Botopitá penetra com seus contrafortes por toda a zona urbana. Essa geomorfologia causa sérios problemas para implantação da infraestrutura, na maioria dos casos,

exigindo o uso de explosivos, impossíveis de serem utilizados em setores onde estão instaladas unidades de saúde e escolas.



Figura 6 Serra do Botopitá na zona urbana de Queimadas –Fonte: Blog Tataguassu 2005

A Serra de Bodopitá abriga diversos espécimes vegetais e sítios arqueológicos pré históricos. Algumas edificações antigas compõem o desenho urbano da cidade, algumas delas remontam o final do século XIX e início do século XX, em estilo eclético e art deco, como o Colégio Maria Dulce Barbosa; Casa de Yayá de Melo (conhecida como casa de Dr. Argeu, onde morou a primeira professora de Campina Grande e que pode ter sido também a primeira professora de Queimadas); o Casarão Amarelo, onde funcionou a primeira Prefeitura; a Igreja Católica; o prédio da SOCAL onde foi uma usina de beneficiamento de algodão construída em 1935 e o Colégio José Tavares.

As ruas de Queimadas são irregulares, várias delas em direção da BR 104 e das outras rodovias que cortam a cidade, gerando um trânsito caótico e de alto risco para pedestres.

1.5.1 Áreas urbanas de interesse social

Os bairros, Castanho, Conjunto Nova Cidade, Rua Nova, e Vila Nova apresentam maior grau de precariedade, apesar de consolidados, com padrão de urbanização irregular e da grande concentração de população.

Parte das moradias encontra-se em situação precária, no entanto, uma ação de urbanização em assentamentos precários, faz-se necessária e urgente. Em Queimadas, uma situação observada é a de construções sobre afloramentos rochosos, algumas em situação de risco como desmoronamento. Os moradores não querem ser removidos, pois mesmo suas moradias classificadas de risco, já fazem parte do seu contexto de vida, são próximas do Centro da Cidade, e permanecem como um traço da cultura local.

1.5.2 Assentamentos e comunidades rurais.

Os assentamentos e comunidades rurais de Queimadas vêm tendo sua população reduzida a cada ano, em razão da atratividade que a zona urbana representa à população.

O crescimento da cidade reverteu os indicadores, a taxa de urbanização, que no ano 2000 era de 47,31%, passou para 54,17% em 2010.

Outra causa dessa queda na população rural é a decadência da agricultura, provocada pelas estiagens recorrentes, permanecendo alguns setores ativos, principalmente a cultura da fava.

A principais comunidades são: Olho D'água Salgado, Lagoa de Pedra, Baixa Verde, Lagoa dos Patos, Caixa D'água, Laranjeiras, Zumbi, Pedro Paz, Soares, Malhada Grande, Gravatá dos Vélez, Caiçara, Maracajá, Zé Velho, Mãe Joana, Pedra do Sino, Capoeira de Cima, Verdes, Lagoa dos Jucás, Riacho do Meio, Furnas, Catolé, Boa Vista, Barracão, Soares, Gangorra, entre outras pequenas comunidades e sítios onde vivem agricultores dedicados à pecuária e à agricultura familiar.

Em se tratando disso, pode-se considerar que o planejamento é um conjunto de medidas adotadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os fatores externos e os recursos disponíveis que podem influenciar nesse processo, nesse sentido podemos dizer que o planejamento distingue, encontra, as tendências ou as propensões naturais para o desenvolvimento, bem como, coloca as regras de ocupação do solo, determina as principais estratégias e políticas do

município e expressa as proibições, restrições, e as limitações que deverão ser ressaltadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus munícipes.

O Estatuto da Cidade surgiu, como decorrência de um quadro de problemas. Aprovado em 2001, ele regula os artigos sobre política urbana da Constituição Federal e os direitos da Cidadania. Além de fornecer ao poder público instrumentos importantes para o enfrentamento dessas dificuldades. A constituição de 1988 foi a primeira a tratar da questão urbana, predominantemente rural até a década de 50 do século passado, o Brasil se tornou majoritariamente um país urbano, a partir da década de 1960, um dos mais intensos do mundo, nosso processo de urbanização elevou drasticamente a demanda por empregos e serviço público cada vez mais aguda, essas carências levaram a formação de grupos organizados, conhecidos como movimentos sociais urbanos, que passaram a reivindicar melhorias a partir da década de 1970. Essas reivindicações foram levadas a assembleia nacional constituinte instalada em 1986, entidades sociais e profissionais, integradas no Fórum Nacional da Reforma Urbana, formularam uma emenda popular que conseguiu angariar 130 mil assinaturas.

Uma lei que nasceu do seio da sociedade, da organização popular nas coletas das assinaturas no período da constituição de 88, tendo como resultado, um capítulo da Reforma Urbana e que necessitava de uma lei para organizar esse capítulo. Foram aproximadamente de 12 a 13 anos de luta para alcançar a regularização de um capítulo na constituição, uma grande conquista das centrais sindicais, das categorias como engenheiros, arquitetos, associações de moradores, a participação dos setores organizados, sendo assim, a primeira lei no Brasil nascida da mobilização e da pressão popular. Trazendo uma serie de instrumentos capazes de promover o desenvolvimento urbano, estabelecendo de maneira participativa, prazos e critérios para a elaboração obrigatória do Plano Diretor em cidades com mais de vinte mil habitantes integrantes de regiões metropolitanas.

2 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

2.1 Um breve recorte do processo de urbanização no Brasil

Desde o período colonial, o Brasil já mostrava cidades com um ritmo de crescimento acentuado, a exemplo de Rio de Janeiro, contudo, foi a partir do século XIX que começa a consolidar o processo de urbanização no Brasil. Essa urbanização foi incentivada por diversos motivos, dentre eles: a libertação dos escravos em 1888, proclamação da República 1889 e a expansão da indústria, que, ainda embrionária, se desenvolvia na esteira das atividades ligadas à cafeicultura em consonância com os interesses do mercado interno (MARICATO, 2001).

A partir do final do século XIX e início do século XX, aos poucos as cidades brasileiras acolheram algumas reformas urbanas, a exemplo da *Reforma Pereira Passos*, no rio de Janeiro que significou uma ampla intervenção social e urbana, formando o isolamento de atividades urbanas e de classes sociais, criando um centro e uma imagem de cidade modernizada através da destruição de largos trechos urbanos e pelo deslocamento da população que ali vivia, em nome da higiene e do embelezamento urbano. Tal ação estimulou o crescimento da população urbana e disseminaram a concepção do urbanismo moderno, como observa Maricato:

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade (MARICATO, 2013, p. 17).

A partir dos anos de 1930, o Estado começa a investir de fato nas cidades, atribuindo-as de melhores condições físicas para o desenvolvimento industrial, uma melhor infraestrutura urbana e tendo em vista servir as demandas locais, porém, especialmente, a substituição de importações.

O Estado passa então a investir decididamente em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de importações[...]. Essa ambiguidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma República independente. A questão fundiária, que ocupou um lugar central nos

conflitos vividos pelo País, no século XIX, se referia fundamentalmente ao campo[...]. No entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo...a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal (MARICATO, 2013, p.17-18)

Maricato (2013) observa, que a forma como foi conferida a República e Abolição, no século XIX, desenhou o caminho das cidades brasileiras nas primeiras décadas do século XX, através de um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de uma rápida urbanização, absorveu em poucas e grandes cidades, enormes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país. Colaborando para transformar as cidades brasileiras em espaços desiguais e segregados, em termos espaciais e sociais. Muitas das antigas províncias, entre elas as do Nordeste permaneceram pobres, e a população ainda mais carente, sofrendo de todos os tipos de problemas.

Com isso, a República Velha de 1889 a 1930, é também chamada de República oligárquica, ou seja, o predomínio das oligarquias. A industrialização que se confirma, a partir de 1930 e irá até o fim da Segunda Guerra Mundial simboliza um fator de movimento para a urbanização do Brasil. Segundo Santos (1993, p.9), nesse período, a urbanização brasileira se propaga, a terceirização da economia e o turbilhão demográfico são fatores perceptíveis. É a partir de 1940 que se observa um acentuado deslocamento do rural para o urbano. Maricato (2013) aponta que:

De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu a índices superiores 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período. A riqueza gerada nesse processo permaneceu bastante concentrada, como veremos, embora, mesmo com a concentração da renda, o alto grau do crescimento econômico tenha influído na melhora de vida de toda a população, especialmente daquela que abandonou o campo buscando melhores condições de vida nas cidades. (MARICATO, 2013, p. 20)

Nos anos de 1940 e 1980, tem-se uma mudança no tocante ao lugar de domicílio da população brasileira. Em (1940), tínhamos uma urbanização que correspondia a 26,35%, em 1980 esse número foi para 68,86%, conforme dados do IBGE.

Segundo Santos (1993), o grave movimento de urbanização que se constata, a partir de 1950 é atualizado de um intenso aumento demográfico nas cidades brasileiras, principalmente, as cidades da região Sudeste. Tal aumento é decorrente de um índice de natalidade alto e uma mortalidade baixando, cujas origens

fundamentais são a melhoria das condições de vida da população, as melhorias sanitárias e o próprio processo de urbanização.

As décadas de 1930 a 1950, a burguesia, então industrial, ainda que não obtinha responder as dificuldades urbanas que já inquietavam as classes trabalhadoras, ganhavam independentemente dos governantes, realizar as obras de seu interesse, nas áreas da cidade que lhes fosse agradável, podendo ser a modificação do centro ou as obras de infraestrutura. Ainda de forma embrionária, aparecem as primeiras experiências de enfoque a questão urbana como componente de uma política de âmbito federal.

Em 1953, o III Congresso Brasileiro de Arquitetos, finalizou com uma proposta de criação de um ministério especializado em habitação e urbanismo. Mais à frente, em 1959, a “Lei da Casa Própria”, do qual o projeto fora indicado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) do Departamento do Rio de Janeiro, tinha, entre outras ambições, a finalidade de instituir um Conselho Nacional de Habitação, que veio a ser instalado três anos após, no governo de João Goulart (BASSUL, 2010).

A partir dos anos 1960, sobretudo em função das dificuldades resultantes da intensificação do processo de urbanização, surgem, com maior evidência, as discussões em volta da precisão de uma verdadeira reforma urbana

O tema em volta da questão urbana foi a realização do “Seminário do Quitandinha” ou Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), no ano de 1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis-RJ. O evento, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com a ajuda do Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), contou com a presença de técnicos, políticos, e intelectuais e tinha a finalidade de implantar a temática urbana nos debates das reformas de base do governo Goulart.

No governo militar foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o SERFHAU, em 1964, como agente técnico do sistema financeiro da habitação, com a finalidade de ordenar o ambiente habitacional. No SERFHAU, a demanda por habitação tomava posição fundamental. Em 1966, o SERFHAU foi regimentado como órgão encarregado pela coordenação e preparação da política nacional responsável pelo planejamento urbano associado, em conformidade com a política colocada para a região (TOLOSA, 1978).

Ainda em 1964, o governo militar instituiu, além do Banco Nacional de Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

É com o Banco Nacional da Habitação integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passam a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no País, ocasiona a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. A introdução do apartamento como principal forma de moradia da classe média tem início na década de 40, em Copacabana, no Rio de Janeiro. Mas é com a implementação do SFH Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, consolida-se por meio de uma explosão imobiliária. (MARICATO, 2013, p. 20)

Tal proposta completou por aumentar a especulação imobiliária e não causar a democratização do acesso à terra – a finalidade que já havia se esboçado nas discussões do SHRU. O Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND), criado em 1971, abarcou, diferente dos Planos Locais, preceitos que orientavam a política da época como o desenvolvimento econômico e mudança social, que precisariam ser efetivados por meio de um processo de integração, e de articulação entre regiões desenvolvidas e as em desenvolvimento. Esta relação precisaria ser articulada e analisar os recursos ociosos de cada região, impedindo sobretudo os fluxos migratórios das regiões Norte e Nordeste do País para o Centro-Sul, em busca de oportunidades de crescimento econômico e, por conseguinte, estabilidade financeira e qualidade de vida. O PND II (1975 -1979) assinalou uma reformulação no processo de planejamento urbano, que passa a dar evidência para a política urbana a nível nacional.

Segundo Ribeiro (2003, p. 12), o Anteprojeto de Desenvolvimento Urbano foi abandonado, em um primeiro momento, devido ao alarme feito pela imprensa para “o fato de o governo militar pretender ‘socializar o solo urbano’”. Contudo, o avanço das reivindicações sociais e a primeira eleição direta para governador após o golpe militar, trouxeram de volta à tona a questão urbana. Faz-se jus a registro, especialmente no despertar do levante popular e a atuação da Igreja Católica. Em 1982, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) dissemina a Campanha da Fraternidade sob o tema “solo urbano”, recriminando a permissividade do poder público quanto à especulação imobiliária e sugerindo a normalização de assentamentos informais e o regulamento da propriedade urbana a sua função social.

A cidade passa a ser olhada como consumidora e produtora, e o espaço urbano, inevitavelmente, precisaria se interligar a este efeito mercadológico,

moldando-se ao desenvolvimento industrial. Entretanto, a setorização foi muito mais um atraso no planejamento urbano do que um crescimento.

O autoritarismo do regime militar conteve por duas décadas a probabilidade de um debate referente a reforma urbana. Contudo, o movimento de reforma urbana obstruído pelo golpe militar, reapareceu no cenário da crítica a gestão urbana e ao planejamento tecnocrático, em parte pelas consequências negativas deste tipo de planejamento, mas, sobretudo pela necessidade emergente de mudanças políticas:

O modelo de desenvolvimento urbano implementado no período autoritário, delineado a partir do aprofundamento das desigualdades sociais e territoriais, impõe aos atores sociais a volta da questão urbana na agenda política nacional. (...) O golpe militar de 1964 interrompeu o processo de reformas, mas não eliminou seus personagens, nem a memória dos novos atores que surgiram no período da redemocratização do País. Os esforços e esperanças dos movimentos sociais estavam voltados para a abertura política, eleições livres e democráticas, elaboração de uma nova constituição e a participação efetiva na implementação de políticas públicas. (BRASIL, 2004, p.11).

O movimento de luta pela Reforma Urbana ganhou força em plena crise econômica que se instalou no País, na década de 80, impregnado de uma intensa preocupação com o mapa de exclusão no molde das cidades brasileiras. Agregou-se ativamente ao processo constituinte, operando em todos os planos de governo, intervindo e estabelecendo projetos decididamente na esfera das políticas urbanas locais, por meio da articulação de diversos atores.

A abertura do processo de redemocratização e a crise fiscal do Estado assinalaram a década de 1980, ao lado com a retomada dos movimentos sociais, com exigências por mudanças e crítica ao modelo de planejamento perpetrado. No começo daquela década, o governo federal instituiu a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que mais tarde resultaria no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

A proferida “democratização da gestão e do planejamento das cidades”, parece não se constituir de forma eficaz nas políticas governamentais, principalmente nas políticas urbanas das cidades brasileiras. No cenário político do Brasil, em que historicamente predominam práticas políticas autoritárias, centralizadoras e clientelistas, o planejamento urbano tem se caracterizado pela tecnocracia, o centralismo do poder Executivo e pela representação de interesses particulares em detrimento do interesse público.

A política urbana no Brasil nos mostra as resistências que permanecem às medidas democratizantes da produção do ambiente construído urbano. No período de regime militar o Brasil presenciou um momento centralizador e autoritário. Ações para as cidades brasileiras, que começavam a indicar um forte crescimento urbano, foram formalizadas por meio de um planejamento tecnocrático conservador. Os movimentos sociais urbanos, neste momento, diminuíram drasticamente.

No final dos anos oitenta, com a reconquista do processo democrático, a grande conquista social foi resultado das participações sociais entorno da Constituinte e das emendas constitucionais de ação popular, realçando aqui a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana. Todavia, como destaca Souza (2002), o conteúdo desta Emenda Popular foi dissolvido e alterado, derivando em apenas dois artigos que fazem referência à política urbana na Constituição Federal de 1988. A participação popular que precisaria ser vista como o elemento-chave para o lançamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada.

A política urbana prevista na Constituição Federal e que sugere algumas orientações para uma política de desenvolvimento urbano cuja finalidade deve ser o íntegro desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes, não prediz nenhum tipo de participação popular nas esferas de decisão sobre as políticas urbanas. Seus dois únicos artigos referem-se apenas a teores de regulamentação da propriedade privada e não há qualquer referência ao tema sobre o espaço público.

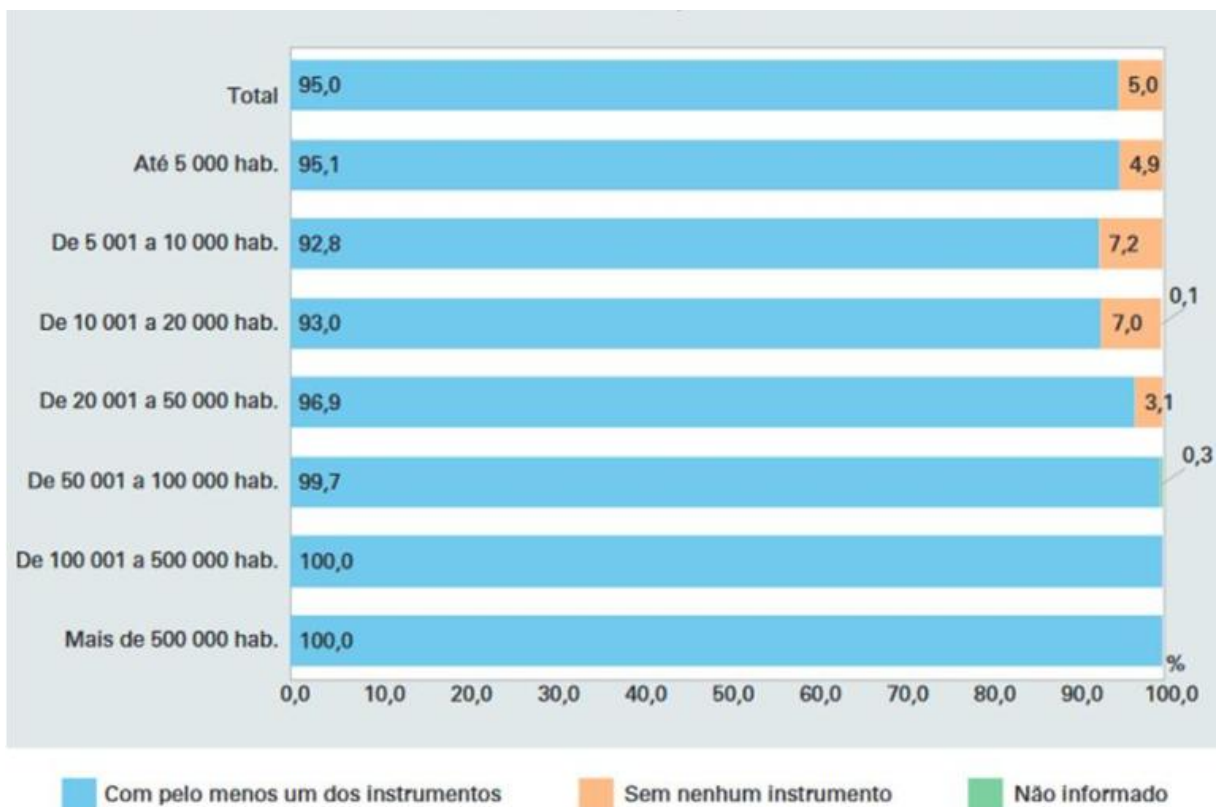
Nessa perspectiva, ressalta Alessandri (2005) que a mobilização pela reforma urbana acarretou na criação de uma legislação, a Lei Federal 10.257, Estatuto da Cidade, que regulamento o capítulo de política urbana da Constituição Brasileira, tendo como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade, sustentada em uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano com mudanças relativas ao direito da propriedade, agregando a ideia de direitos urbanos e sustentabilidade.

Os artigos e parágrafos discutidos sobre o espaço urbano na Constituição Federal de 1988, Capítulo 24, Inciso I Política Urbana: Capítulo II, Artigos 182 e 183 e aprofundados no Estatuto da Cidade simbolizam um avanço expressivo no tocante à prática do planejamento urbano participativo, bem como, da gestão urbana democrática. No quadro 1 percebemos a quantidade de Municípios que já se

encontram com seus instrumentos de planejamento, bem como, os que estão em elaboração.

De acordo com os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais Munic (2015), todos os municípios acima de 100 mil habitantes informaram ter o Plano Diretor. Em contraposição apenas 28,9% (358) dos municípios de menor porte, com até 5 mil habitantes, informaram contar com esse instrumento de planejamento urbano.

Cerca de 95,0%, do total 5.570 municípios, apresentavam pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados. Em todas as classes de tamanho da população, os percentuais eram superiores a 90,0%, chegando a 100,0% nos municípios com mais 100 mil habitantes.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Quadro 1: Contabilização dos Planos Diretores Fonte: IBGE 2013

A Munic⁶ 2015 aferiu ainda que dentre os municípios com mais de 20.000 habitantes, ou seja, os 1.742 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, restaram

⁶ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

188 (10,8%) que ainda não o haviam feito. Destes, no entanto, 92 (5,3%) afirmaram que o Plano estava em elaboração.

O resultado da Munic 2015 aferiu que 50,0% (2 786) dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, percentual igual ao apurado em 2013 e bem superior ao encontrado em 2005 (14,5%).

A nova questão urbana é a competitividade urbana (ARANTES, 2000). Observamos, assim, as cidades, em especial da América Latina e Brasil, colocando os serviços de urbanistas europeus para habilitá-las para uma entrada competitiva no mundo globalizado, tendo em vista uma reestruturação urbana com foco ao acréscimo da atratividade, construção do patriotismo de cidade e, especialmente, confiança e credibilidade por parte dos potenciais investidores.

Projetos de restituição de áreas especiais; operações urbanísticas de melhoramento ambiental; construção da imagem da cidade; obras de arquitetura grandiosas, são algumas das ferramentas urbanísticas usadas para esse fim. A cidade converte-se em mercadoria (ARANTES, 2000). Esta concepção de cidade legitima apenas a “cidade formal”, desconhecendo os espaços urbanos desiguais. Esta perspectiva de cidade, longe de dar saída aos problemas urbanos, tem corroborado ainda mais com as desigualdades sociais e territoriais urbanas.

Comumente, a elaboração dos Planos Diretores têm anunciado um método tecnicista, fundamentado numa compreensão de planejamento físico-territorial clássico, apresentando um desempenho preferencialmente institucional. Analisa Villaça que nas últimas décadas, os planos têm desempenhado uma função ideológica mais do que ferramenta de direção da gestão e dos investimentos (VILLAÇA, 1999). A ação do planejamento urbano tem constituído uma ferramenta de poder e aquisição de privilégios.

Reforços apareceram para a elaboração de alternativas procurando estabelecer um urbanismo crítico democrático. Nesse sentido, contamos com o apoio de Maricato, sugerindo que as alternativas aos modelos tradicionais de planejamento urbano necessitam procurar a inter-relação entre plano e gestão. Para Maricato (2013), a separação entre plano e gestão se depara ao papel ideológico de ocultar com palavras e conceitos modernos com práticas arcaicas.

Nesse sentido, segundo Maricato (2013), não importa um plano normativo apenas, que se exaure na aprovação de uma lei, mas que seja comprometido com um processo, um domínio de gestão democrática para retificar seus rumos, um

domínio operacional, com investimentos estabelecidos, com ações determinadas e com fiscalização. A mesma autora propõe, um planejamento, no qual a política de inserção urbanística tem em sua linha a justificação do direito à moradia e à cidade, significando que o direito à moradia precisa estar ligado ao direito à cidade. A produção de moradia demanda um “pedaço de cidade” e “não um pedaço de terra nua”, denota que por terra urbana compreende-se aquela que traz consigo uma infraestrutura e serviços (rede de esgoto, rede de água, rede de drenagem, coleta de lixo, transporte, iluminação pública, além dos equipamentos de saúde, educação e outros). Deste modo, Maricato (2001) expõe o seguinte desafio: Um planejamento democrático no Brasil, será possível desenvolver? Este aparenta ser o desafio que está ainda posto para o Estatuto da Cidade.

3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

A *Constituição Federal* instituiu, expressamente, sistemas de democracia participativa em vários campos da administração pública, como previsto nos artigos 10, 11, 31, §3º, 37, §3º, 74, §2º, 194, VII, 206, 217, §1º, entre outros. Aceitando a sua concretude constitucional, o conjunto normativo que dá suporte a democracia participativa está instrumentalizado no texto constitucional e em uma série de normas no sistema jurídico brasileiro. No *Estatuto da Cidade*, a democracia participativa está fixada como diretriz, 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 [...].

De tal modo, apresenta-se, entre as orientações gerais, os princípios da gestão democrática e, sobretudo, o princípio da participação popular, como base jurídica normativa que deve ser acatado pelo legislador e observado pelo administrador para calhar numa gestão democrática.

O *Estatuto da Cidade* considera formalmente a expressão “participação popular” em vários momentos: no artigo 2º, nos incisos “II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas [...]”, “XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada [...]”; no artigo 4º, inciso III, nos instrumentos da política urbana, quando trata do planejamento municipal, nas alíneas “f) gestão orçamentária participativa”, em relação aos institutos jurídicos e políticos, e “s) “referendo popular e plebiscito”; no parágrafo 3º, onde propõe que os recursos devem ser objeto de controle social, garantida a participação da população no controle orçamentário, e no artigo 40 § 4, I, na “elaboração do plano diretor”.

A partir da Constituição em 5 de outubro de 1988, “abriu-se um processo de um novo federalismo, especialmente no plano local” (RIBEIRO e SANTOS Jr., 1994, p. 5). Ribeiro ressalta que as reformas na estrutura jurídica dos Municípios, após a publicação da Carta, procuraram um modelo de política e gestão da cidade: democrática em relação aos atores e condições de processo decisório governamental, universalista no que se refere aos direitos sociais na cidade e

redistributiva dos custos e ônus da urbanização. Estavam postos os parâmetros para a edificação dos marcos legais seguintes.

Em 1990, embora as conquistas dos movimentos sociais urbanos no processo constituinte, a política seguida assinalou ainda mais as desigualdades sociais já existentes no país. O adensamento dos problemas urbanos formados pelo aumento do desemprego adicionou-se às carências históricas jamais atendidas de saúde, habitação, educação, entre tantas outras.

O experimento de mudança política deste cenário se dá através da publicação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.251/2001), todavia as resoluções normativas não têm modificado significativamente as práticas políticas concretizadas.

Uma das ferramentas urbanísticas mais destacadas do Estatuto da Cidade tem sido o Plano Diretor Participativo. Os processos de planejamento com o incremento da participação popular nos processos e gestão dos Municípios, compôs em um dos elementos mais importantes, para a constituição da gestão democrática das cidades brasileiras.

No artigo 182 da Constituição, em seu parágrafo 4º, diz que, é permitido ao Poder Público Municipal, atendendo a lei específica para área incluída no plano diretor, ordenar, nos termos da lei federal, ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que impulse seu adequado aproveitamento, sob pena, consecutivamente, de: I – Parcelamento ou edificação compulsórios; II – Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazos de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e os juros legais.

Os artigos aludidos foram regimentados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de julho de 2001), lei que representou um avanço importante na edição de uma política urbana participativa e com controle social. No capítulo da Gestão Democrática, está previsto, no artigo 20, inciso II, que a política urbana deve ser exercida como “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de programas, planos e projetos de desenvolvimento urbano”.

O capítulo IV, art. 43, prediz que, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A proposta que permeia a lei é a garantia a todos do “direito de acesso à cidade”, a partir das requisições da vida moderna, como acesso à água, eletricidade, transporte, esgoto, lazer, educação, etc. Significa afunilamento de laços com a comunidade e a oportunidade de criação de novas ferramentas de participação popular. Nada obstante, a efetivação do Estatuto submete-se aos Municípios, por via da inclusão dos instrumentos nos Planos Diretores formulados pelas prefeituras e aprovados pelos legislativos. A realidade tem evidenciado extrema objeção na aceitação dos instrumentos, especialmente o IPTU progressivo no tempo. Mesmo com a previsão nos Planos Diretores, os executivos resistem em aplicar a lei.

Incidiram algumas modificações em relação ao aumento de responsabilidades dos poderes municipais, pode-se mencionar a área de saúde, por exemplo. Há alguns anos, todas as ações de saúde eram de responsabilidade da União e dos Estados, muito embora, o acréscimo de responsabilidade não tivesse conjugado ao aumento dos recursos financeiros para os Municípios. Contudo, a autonomia e o alargamento de poder destes criou possibilidades de um maior desempenho e transformações na escala local. Uma dessas possibilidades diz respeito ao planejamento urbano com o compromisso da elaboração do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes

A premissa da participação popular, nos termos do *Estatuto da Cidade*, se apresenta por meio de consultas públicas e audiências. A admissão pública dos planos diretores implica a realização obrigatória de audiências e/ou de consultas públicas nas etapas de discussão do plano pelo poder executivo e pelo legislativo, anteriores à sua aprovação na Câmara Municipal.

Nas audiências públicas, deve ter a vasta ou suficiente divulgação, o incentivo à participação *ampla* das comunidades ou não existir qualquer entrave à participação, sendo que, salvo previsão legislativa, as matérias debatidas e aprovadas não são vinculativas.

Em todo esse processo, a participação popular é uma obrigação expressa disposta no artigo 40, § 4º, I:

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.

Passados mais de vinte anos de efetivação dos princípios introduzidos no texto constitucional, cabe fazer uma avaliação da participação popular no campo da política urbana, bem como, pensar em torno da edificação da democracia no Brasil, considerando as possibilidades de implementação da democracia deliberativa e os limites da democracia representativa.

O Plano Diretor é o grande responsável pela articulação e indução de outros planos e leis complementares de interesse das cidades, regulamentando assim, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. A construção de um Plano Diretor, ou de alguma outra experiência de planejamento participativo não é um processo linear e estável. E cada grupo social colabora conforme a sua própria capacidade de mobilização e entendimento

3.1 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

A participação da população é o componente novo na sugestão de planejamento e gestão urbanos, no Estatuto da Cidade, apropriado de lançar transformações mais significativas nas cidades e talvez o mais difícil de se consolidar, pois não advém por decreto ou por força de lei. O processo participativo acontece sujeito ao nível de maturidade dos movimentos sociais e inclusão da população e precisa avançar para além do próprio Estatuto da Cidade, procurando ir além da conquista dos direitos à serviços urbanos e moradia. É necessário ressaltar a importância do Estatuto da Cidade no processo de democratização da gestão urbana, bem como, reconhecer os limites de sua execução.

Para que se assegure a conquista dos direitos e que possam ser expandidos os espaços de debates e de deliberação carece alertar para a imprescindível existência e sustentação da participação cidadã. Essa atuação apesar disso, ganha contornos dos mais diversos, a depender da cultura política e do quanto à cidadania

está firmada em dado conjunto. A participação constitui-se em um assunto bastante cultivado pela literatura acadêmica hoje. No Brasil, a discussão se desenvolve, em função, especialmente, da abertura trazida a partir da Constituição Cidadã de 1988, que ofereceu o direito ao exercício de poder por parte dos cidadãos ao colocar ferramentas de controle social. Numerosos estudiosos, a exemplo de Tatagiba (2006), Dagnino (2002), e Avritzer (2003), dedicaram-se sobre a temática no esforço de entender os alcances e as possibilidades da participação cidadã em cenários democráticos. Por sua vez, a democracia demanda esferas públicas e espaços públicos efetivamente autônomos e abertos e cidadãos criticamente apropriados de argumentar em prol dos seus interesses e com disponibilidade para participar.

Para tratar sobre o viés (ou vieses) da participação no território brasileiro faz-se necessário colocar a temática no cenário cultural e político do País. O processo brasileiro de construção cidadã tem seu alicerce na outorgação dos direitos civis e políticos no século XIX e na tutela dos direitos sociais no século XX (MENDES, 2002). Essa “não conquista” social dos direitos vai justificar (em parte) muito dos costumes hoje vistos em regiões do País de desinteresse participativo e ausência de identidade associativa. Mas não só isso; todo um leque de acontecimentos também contribuiu para a falta da figura do cidadão, como a supressão e a dominação dos indivíduos pelas elites políticas e econômicas – que privatizaram os espaços públicos – e as profundas desigualdades (econômicas, sociais, políticas, culturais, etc.) – vistas tanto entre sujeitos quanto entre estados e regiões brasileiros.

Poder político que se que se estruturou na cumplicidade entre poder político e poder privado, a partir da inserção das famílias políticas nas mais variadas instâncias de poder e de controle do Estado. São famílias que historicamente controlam cartórios, as melhores e maiores extensões de terras, empresas, escritórios de advocacia, postos no ministério público e no poder judiciário, cargo de conselheiros dos tribunais de contas, faculdades particulares e, atualmente, autarquias de governos, aparato midiático (jornais, rádios e televisão) dentre outros. Trata-se, portanto, de um poder que se estrutura não somente através de uma família, mas, na relação reticular de malhas e camadas que constituem as redes familiares de dominação política no Estado. (MONTEIRO, 2016, p. 53)

O histórico político brasileiro é caracterizado, pois, por uma relação de afastamento entre estado e sociedade civil. À época da ditadura militar (1965-1985), todo e qualquer tipo de inclusão cidadã nos espaços de debate era proibida, independente de tratar-se de participação associativa ou individual. Contudo, os movimentos sociais atuavam, lutavam pela absolvição, pela liberdade de expressão, contra o autoritarismo e por uma modificação do regime político, sobretudo entre o

final dos anos 70 e início dos anos 80 do século passado. Tendo um modelo marcadamente autoritário, clientelista e de tradição oligárquica, o Brasil produziu um processo de contestações que vislumbrava uma profunda transformação na gestão pública.

Foram periódicos as lutas pela democratização com justiça social, de maneira a priorizar a defesa de direitos sociais, culturais e econômicos como o direito das minorias, bem como procurou repensar o desenvolvimento perante da degradação ecológica e da exclusão social. A participação da sociedade civil foi de extrema importância nesse movimento redemocratizante. Esse cenário foi intensamente caracterizado pela presença das Comunidades Eclesiais de Bases (CEB's), que por meio da Teologia da Libertação faziam leituras da realidade através dos escritos bíblicos.

Outro ponto de grande relevância foi a interação entre órgãos públicos e movimentos sociais, já que muitos dos funcionários participavam ativamente das construções sociais. Conseqüentemente, muitas lideranças buscaram implementar mecanismos institucionais de participação cidadã ao se colocarem na administração pública. Contudo diversos movimentos sociais lutaram por algum tempo à institucionalização dos canais de participação. Com as eleições de 1982 tivemos a implementação de novas práticas governamentais, tendo por foco a descentralização dos serviços públicos e a aproximação dos grupos de interesse organizados.

Essas conquistas vão se consolidar na Constituição Cidadã de 1988, que colocou aparelhos de participação, a exemplo do referendo, do plebiscito, da iniciativa popular e da inclusão do cidadão na elaboração de políticas públicas. A partir da abertura conseguida, outros instrumentos de inclusão do cidadão nas ações públicas ganharam espaço, como a Lei Orgânica do Município, de 5 de abril de 1990, que estabeleceu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

A variedade de dinâmicas participativas resultantes dessas políticas se consolidou, embora, nas estruturas de colegiados e conselhos criados a partir da Constituição de 1988, além da consolidação das organizações da sociedade civil, apresentando a comunicação midiática como grande parceira das passeatas, campanhas, e demais ações de impacto. No caso do Brasil, a participação na gestão pública foi consolidada tanto com o processo de descentralização do Estado, que

deu mais autonomia aos estados e Municípios, quanto com a vontade da sociedade civil em prosseguir na conquista dos direitos dos cidadãos. O exemplo mais emblemático da participação da sociedade civil na gestão pública é o de Porto Alegre com o Orçamento Participativo (a partir de 1989). Embora esses avanços, o Brasil, como muitos outros Países, sofreu atrasos sociais com a instalação de políticas antidemocráticas, como o já citado “Novo Gerencialismo” e sua visão do usuário-cliente, o que diminuiu o poder de ação da sociedade civil ao classificar os serviços e bens públicos de mercadorias e não direitos.

Importante salientar aqui que o Brasil tem uma diversidade cultural bastante rica, além de ter um território muito extenso, o que lhe certifica contrastes regionais. Não obstante, a existência de regiões culturalmente diferentes, com processos históricos fundamentados em questões até mesmo contrárias, como também o desenvolvimento industrial e econômico do sul e sudeste e as assimetrias sociais do nordeste, “nutrem” o discurso clássico de que experiências participativas seriam mais periódicas em localidades com históricos culturais mais favoráveis à associação. Contudo, determinados estudos como o de Avritzer (2007) rebatem essa afirmação, lembrando que os fatores políticos podem ser mais decisivos em certos cenários que os elementos culturais para a implantação de práticas participativas. Acrescenta a essa afirmação a comprovação de que o elemento político deve ser sempre acatado numa relação social, já que essa implica interação entre atores com interesses múltiplos, que dispõem de recursos variados nos espaços públicos em que operam e que por vezes possuem identidades distintas (TEIXEIRA, 2002).

Apesar disso, é importante distinguir que o querer participar e o ter consciência cidadã estão conectados ao acesso à informação e à educação. E nem todos querem participar, se auto recusando dos processos sociais. Demo (2001) nos adverte também a importância do papel da mídia sobre a promoção da cidadania organizada ou do associativismo através da democratização da informação e da promoção da formação. Como alerta Teixeira (2002; p. 35), “o cidadão deve aprender a tolerar a diversidade, a desenvolver a virtude cívica, a temperar o fundamentalismo e o egoísmo”; e isso significa conceber a vivência política como processo educativo, a participação através de uma dimensão pedagógica. A própria gestão pública, deve-se considerar, educar para a cidadania ao exercitar práticas participativas. E como participação é processo, pode ser aprendida e melhorada.

Porém, Demo (2001; p. 112) afirma que somente por meio de um “controle democrático e sistemático” a ordem que vigora poderia aceitar princípios de ética pública e se co-responsabilizar pela promoção da cidadania.

Dessa maneira a história política brasileira poderá esboçar um fio condutor para que as novas gerações apresentem maior espaço participativo de maneira consciente. Os instrumentos de participação cidadã vão se confrontar, mais uma vez, com o compromisso (ou com a sua falta) do poder público em implementar as exigências da Constituição Federal. Contudo, novas demandas e uma complexidade de atores se inserem nas lutas sociais, implicando na construção de dispositivos mais adequados e em políticas mais includente.

Em meio aos debates referente a participação, compete frisar que muitas são as definições trazidas ao termo o que, por vezes, danifica o entendimento e/ou ofusca as reais intenções de quem o utiliza, inclusive isentando o conceito do seu conteúdo político (TEIXEIRA, 2002). Essa variedade de definições resulta nos vários enfoques da participação: ser apenas um ouvinte na plateia; se inserir em reuniões de caráter puramente consultivo; ver aplicada a lei, consentindo a inserção da comunidade em espaços públicos legítimos e já exigidos pela Constituição Federal; e viabilização do diálogo político a partir da participação cidadã nas deliberações junto às políticas públicas.

Portanto, as nuances que esboçam as diferentes faces da participação por vezes provocam distorções significativas para a realização de uma participação de caráter democrático e cidadão, concebida para promover espaços públicos para o diálogo, para repartir as tomadas de decisão e para incitar a inserção do sujeito na construção grupal das políticas públicas. Em qualquer termo usado para rotular o tipo de participação (participação cidadã, participação política, participação popular), o fundamental é focar no compartilhamento na decisão política e na construção de concordâncias nas políticas locais. Cabe assinalar aqui que as construções acerca da participação ganham sentidos diferenciados em função das próprias origens distintas dos elementos que são suas colunas, a exemplo de democracia, controle social, e espaço público.

Participar significa “ser parte”, “tomar parte”; e isso significa agir em ações coletivas nas quais o todo deve ser abarcado por meio do respeito aos interesses de cada ator, fazendo-se uso de negociações nos espaços públicos com vistas ao consenso (TEIXEIRA, 2002). Isso implica dizer que o cidadão pode querer tomar

parte para além do processo eleitoral, querer ter participação também nos resultados de cada processo. Como a participação conjectura em ter poder para argumentar e deliberar, é imperativo que se tenha uma sociedade civil fortalecida e, assim, organizada, através de uma participação ativa; a participação “nutre”, assim, o ciclo: participação – organização social – poder – participação. Participar politicamente constitui estar envolvido na tomada de decisões sobre as políticas públicas, logo, a participação popular redefine o conceito de democracia e de cidadania, implicando num compartilhamento do poder pelo Estado (SAMPAIO, 2005; CELIBERTI, 2005).

A democracia constitui-se, então, como um apoio para a interlocução entre os múltiplos atores sociais no espaço público e isso solicita conhecimento cidadão para interagir e ferramentas de participação destinados ao exercício da cidadania. Ao passo que são bastantes os significados dados ao termo, considera-se a compreensão trazida por Teixeira (2002; p.31) quanto à participação, que vai mais adiante da “participação social e comunitária”, do qual foco delimita à “mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização separada” e excede a chamada “participação popular”, ligada aos movimentos sociais. A participação cidadã é entendida, enquanto “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (Teixeira 2002; p. 30). Esse significado de participação sugere: que outros atores são apreciados, além do Estado; no aprimoramento e não extinção da representação; que o controle social precisa ser uma prática; que a sociedade civil, enquanto sujeito autônomo, se consolida através do exercício dos seus direitos, mas também do reconhecimento dos seus deveres; na assimilação do “tomar parte” nos espaços políticos; e na apropriação do sentido “cívico” do termo cidadania com vistas à solidariedade e à responsabilidade.

Sendo uma prática que compreende diversos atores, recursos e interesses, deve-se atentar para as dificuldades (ou limites) para uma participação efetiva. Moreira Neto (apud MODESTO, 2002) distribuiu os problemas pertinentes à participação popular (sentido amplo) em três níveis de dificuldades: a apatia política, a abulia política e a acracia política. A apatia política deriva de não ter estímulo à participação pela: falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; ausência de acesso de comunicação direta entre o cidadão e o aparato estatal; ausência de resposta a requerimentos; e carência de tradição participativa.

Um segundo plano de dificuldade é a apatia política – não almejar participar da ação cidadã – que se conecta, por sua vez, com a descrença quanto a não consideração das opiniões do cidadão pela administração pública, da mesma maneira que pela falta de reconhecimento e afeto coletivo para atividades de participação cidadã. Esse descrédito na coisa pública e no desapontamento com os governantes induzem à falta de legitimidade do poder local para a inclusão de novas políticas públicas e para o estímulo da comunidade à participação. Vê-se também o enfraquecimento dos laços sociais como consequência de uma individualização crescente.

Outra questão remete aos próprios valores da participação para se incluir em espaços de deliberação em relação, por exemplo: aos recursos financeiros (alimentação, transporte etc.); ao tempo; e à qualificação de argumentos e discursos. E nessas disputas da participação, ainda que as resoluções sejam demoradas e complexas, os seus resultados serão mais sustentáveis, ricos e includentes. Deve-se considerar, embora, que quaisquer que sejam os pretextos para a não inclusão do cidadão nos arranjos participativos, todos eles afetam de alguma maneira e em certo grau a continuação de processos democráticos e a sua validade, já que não abrangem efetivamente os que são afetados pelas suas deliberações. Isso porque mesmo relacionado a democracia representativa, pode se amparar em ações alheias à pretensão do eleitorado, se o indivíduo não tem o mínimo de ciência quanto ao que é deliberado em seu nome, ele pode se tornar um objeto de dominação para implantação de ações antidemocráticas.

Todos esses obstáculos existentes que dificultam a presença do cidadão em espaços participativos devem ser acatados em paralelo com os conflitos provocados pela própria participação cidadã. Portanto, considera-se o que Teixeira (2002) alerta como sendo uma questão decisiva para a teoria política: como são tomadas as decisões e saber quem participa, tendo-se tanto a figura do sujeito como do processo decisório em foco. O ponto é tentar responder se os cidadãos e as elites são “chamados” aos espaços deliberativos e como se dá a escolha dos decisores. Ou melhor, definir os atores que deliberam e se suas decisões são passíveis de controle por parte dos cidadãos. Também Ugarte (2004) compactua dessa preocupação ao apontar que para se ter uma noção mínima de democracia, além de se saber quem é o cidadão que participa, é fundamental ilustrar de qual tipo de participação se fala, quais as suas formas e como se dá a tomada de decisões pelos

cidadãos que participam. Essas questões implicam em considerar, segundo tratado nas discussões anteriores, as várias limitações conceituais tanto de participação quanto de democracia. E também analisar se o cidadão individualmente ou por meio de representação participa dos espaços deliberativos (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Saber quem participa significa olhar para o conceito de igualdade política, que garante a repartição do poder de forma ampla entre os sujeitos de uma sociedade; ponderar o *como* são adotadas as decisões recomenda que a participação deve ser livre (passível de opções e sem condicionamentos) e constar de regras pré-determinadas, disponíveis a todos, por meio da regra da maioria. Ugarte (2004) defende uma outra questão: em que se participa? Com vistas a compreensão de que a participação se dá no maior número possível de espaços decisórios. E recomenda, apesar, que a democracia formal nos diz (ou ao menos sugere) quem decide e como o fazem, contudo não pode antecipar o que é decidido, apesar de ser esperado que uma definição de democracia deva evidenciar um método a ser adotado na tomada de decisões.

Dessa forma, para que se apresente uma participação eficaz dos cidadãos nos arranjos institucionais a sociedade civil deve “tomar parte”, já que se estabelece em palco decisivo para as interações com as esferas pública e privada e, deste modo, lugar central para a concretização de ações coletivas.

3.2 CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA: PROBLEMATIZANDO OS CONCEITOS

3.2.1 Cidadania

Cidadania não possui linearidade, podendo sofrer retrocessos e avanços numa mesma época e/ou território. As divergências culturais, o ponto de vista de mundo e de sociedade, as conquistas sociais (ou a ausências delas) vão descrever caminhos diferentes quanto à noção de cidadania, até mesmo anulando-a.

Em meio à crise do Estado e em virtude da ação dos movimentos sociais, um novo modelo de cidadania nasce tendo por apoio os intitulados novos direitos (por exemplo, os direitos culturais) difusos e coletivos. A cidadania compõe, assim, numa conexão histórica entre democracia e novos direitos. Nessa perspectiva, há uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade nos sistemas democráticos, sendo fundamental a legitimação por parte do Estado, mas, ainda por parte da

própria sociedade quanto às reivindicações do cidadão. Ser cidadão é também estabelecer laços de solidariedade, mutualidade e confiança com outros sujeitos mensageiros de direitos e deveres da mesma comunidade política. Todavia, para que essa cidadania seja funcional, solicita a existência de esferas públicas, que submeta-se enquanto o espaço das discussões, da partilha do poder, dos acordos, dos entendimentos e da deliberação precisamente dita.

Ela requer também aquisições consequentes em educação de qualidade. Isso submete a necessidade de integração na sociedade de um poder público local que proporcione a prática democrática e cidadã autônoma, bem como de movimentos sociais que dinamizem as reivindicações por meio de ações coletivas voltadas à conquista de objetivos novos e catalisadores das relações entre sociedade civil e sociedade política.

Essa abertura do poder local pode ser hoje enxergada por meio de instâncias participativas, a exemplo dos Conselhos Municipais e dos Orçamentos Participativos e, considerados esferas públicas de monitoramento legal. Os conselhos são tidos como a ferramenta mais direta, de controle social marcante e preciso e, embora da sua recente legalização, se firmam numa forte premissa de justiça social. Os conselhos estabeleceram-se enquanto referência de participação da sociedade civil no controle, fiscalização e proposição de políticas públicas (TEIXEIRA, 1995). Daí a relevância em se ater mais detidamente no estudo desses espaços. É claro, para que se tenha uma cidadania efetiva e, por conseguinte, uma prática democrática mais sólida, que se carece não só da garantia de direitos, mas também de uma cultura política que ampare a democracia; não somente as leis, mas a transformação da cultura política da sociedade fortalece a democracia (NOBRE, 2004).

3.2.2 Cultura política

A democracia estabelece formação cidadã para a participação. E essa se solidifica através de instrumentos postos em uso, em grande medida, pelo próprio poder público, a exemplo de mecanismos relativos aos direitos e deveres do indivíduo e da conexão do cidadão no processo deliberativo unido as políticas públicas. Assim sendo, a sociedade civil agrega papéis, articula atores e gera novas dinâmicas que irão nutrir o seu próprio processo formador. Vale destacar que essa sociedade civil passou (e passa) por ocasiões ora incentivadores, ora limitativos à sua ação. Isso porque para tomar-se aqui o entendimento dos conselhos enquanto

esferas públicas a partir da compreensão de Teixeira (2002) quanto à diferenciação entre espaço público – autônomo e aberto, mais pouco institucionalizado – e esfera pública – de formação mista, com comparência da sociedade civil, todavia com vínculos junto ao poder público o alcance de uma consciência cidadã integral são requeridos elementos econômicos, sociais, políticos, históricos, e culturais que vão adaptar o perfil da sociedade civil em dado momento e espaço (CUNHA; ANDRADE, 2006).

Elucidando Putnam (1996) pode-se penetrar esse debate e dizer que os padrões sociais são elucidativos da “aptidão” de certas comunidades para conduzir a vida coletiva e partilhar de instituições mais eficazes. Uma vez que as sociedades se relacionam com as instituições a partir do regime de governo e do sistema econômico vigentes, ao passo que os exemplos institucionais padecem alguma alteração, as relações entre sociedades e instituições também modificam-se. O que vai distinguir o benefício dessas transformações pode estar respaldado, precisamente, na cultura política de dada sociedade. Dahl (2001) apoia dessa assertiva, uma vez que considera a cultura política e as convicções democráticas uma das condições que favorecem as instituições democráticas.

Faz-se imprescindível compreender que experiências participativas, bem como os seus resultados e seus “critérios” de inclusão e exclusão de componentes da comunidade política, estão intrinsecamente unidos ao histórico político, às desigualdades socioeconômicas, à percepção quanto os preceitos sociais e ao desempenho das instituições em cada contexto (MILANI, 2006). Além disso, as tradições cívicas locais, predominantemente embasadas por troca de informações e intensa vida social, vão demarcar a cultura local, fonte de identidade do indivíduo (KLIKSBURG, 2001). Por último, a participação cívica e o comportamento social dos indivíduos e das instituições são permeados por processos históricos herdados que irão esboçar atitudes engajadas ou tuteladas por parte dos atores (PUTNAM, 1996).

Isto é, os esclarecimentos quanto à existência ou não de práticas participativas, quanto ao sentimento de pertencimento (ou a ausência de) do indivíduo em relação à dada estrutura social e sua compreensão (ou desinformação) a respeito do seu potencial transformador compreendem questões intrínsecas à cultura política de dada região. Se há uma densa prática patrimonialista em algum território, se as relações sociais se assentam no clientelismo, no assistencialismo e no populismo, se suas instituições se fundam no autoritarismo, se seus processos

históricos são profundamente caracterizados pela desmobilização social, então a cultura política local tende, no melhor dos casos, a diminuir a uma frágil presença como ouvinte na plateia. Se por outro lado, uma comunidade que tem identidade associativa desenvolvida por lutas populares, corrobora as estruturas públicas, se implanta nas instâncias participativas e espera nas possibilidades de mudança, esta tem uma cultura política consolidada na defesa da discussão coletiva e democrática.

Isso indica, deste modo, que a cultura política relaciona-se intensamente com o caráter democrático de uma sociedade. É importante salientar que têm desigualdades na distribuição da cultura política, ainda que em pequenos grupos, e que as instituições, assim como fatores fora a elas, têm intensa influência no desenvolvimento da cultura política (ou “recurso político”) desses mesmos grupos (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003). Isso insinua que nos processos de conexão dos indivíduos e de produção da solidariedade (que derivam na reprodução e modificação da vida social), tanto a justiça como suas normas se amparam por meio da cultura política, que tem na cidadania seu fator mais acentuado na modernidade, sendo o espaço mais concreto para a materialização dos direitos, o campo da democracia (LANIADO; RAMOS, 2003).

Toda a dinâmica dos acontecimentos em sociedade também influencia as melhorias ou atrasos dos direitos humanos a partir do período em que novos valores sociais são fincados e/ou transformados. De tal modo, os direitos humanos impactam e guiam as próprias instituições na preparação de leis e constituições nacionais e “[...] ocupam um espaço ético e discursivo na cultura política moderna” (LANIADO; RAMOS, 2003; p. 4). Esses direitos demarcam a atitude do indivíduo no tocante às relações que mantém tanto com a sociedade – seus deveres de cidadão com o Estado e com a comunidade – quanto com o poder – resguardando-o de abusos do estado e da justiça a partir dos direitos civis e políticos (LANIADO; RAMOS, 2003).

Significando a liberdade e a igualdade princípios universais considerados pelos direitos humanos, considera-se aqui as reflexões de Laniado e Ramos (2003): de que convém a liberdade política se ela não conduz o indivíduo a uma cidadania de usufruto? De que convém a igualdade se a igualdade em oportunidades de ser e fazer não é provida pela sociedade por meio da justiça distributiva? As autoras finalizam sinalizando que a cidadania (formada pelos direitos civis, sociais, políticos e também os difusos e coletivos) aumenta tanto as possibilidades de inclusão social

quanto o cumprimento do papel do Estado para com o cidadão, alargando a justiça social. Por sua vez o bem estar resultante dessa igualdade permite as condições de liberdade para que a justiça social proporcione o bem comum.

Mas a respeito da complexidade dos desafios e da magnitude das crises (sejam elas econômicas, políticas, ideológicas, etc.), para que um território resista democraticamente, os seus líderes políticos e seus cidadãos carecem sustentar ideais, valores e práticas democráticas, o que requer uma cultura política local democrática consolidada, então, na transmissão dessas convicções aos descendentes e no que indica sua própria história (DAHL, 2001). Logo, a percepção do cidadão quanto ao seu compromisso cívico (retratado no seu engajamento/ativismo político), o seu empenho por assuntos políticos, a sua capacidade política subjetiva (ou capacidade de influenciar nas decisões) e o seu grau de confiança nas instituições públicas são alguns dos subsídios da cultura política que são fundamentais para a sustentação ou não de uma sociedade democrática. A cultura política é, portanto, decisiva para a construção de processos mais ou menos participativos.

4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE QUEIMADAS

O Plano Diretor Participativo diz respeito a um instrumento que visa orientar e ordenar o espaço urbano e rural. Além disso, é um imperativo de lei que está amparado na Constituição Federal (Cap. II- Política Urbana; artigo 182 e 183), no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e na Lei Orgânica do Município de Queimadas, no artigo 71, Parágrafo 1º. Com base nesses imperativos legais o Município foi obrigado a concluir o seu Plano Diretor Participativo até outubro de 2005. Caso o poder público municipal não apoiasse ou criasse as condições necessárias para a construção do Plano Diretor, tanto o Prefeito quanto a Câmara poderiam ser denunciados ao Ministério Público Federal e o Município sofreria intervenção.

O Plano Diretor Participativo não pode ser visto e elaborado apenas por ser um imperativo de lei, mas acima de tudo por ser um instrumento que possibilita fazer cumprir a função social da cidade, do direito à cidade- regulação do solo urbano.

O Plano Diretor Participativo tem um objetivo amplo de interferir no processo de desenvolvimento do Município, a partir de uma compreensão global dos fenômenos políticos, sociais, culturais, arqueológicos, econômicos e financeiros que condicionam a sua evolução e contribuem para a ocupação ordenada do espaço urbano e rural. Assim, o Plano Diretor Participativo é um instrumento que indica os caminhos e traça rumos tendo, portanto, uma função importante que é ordenar o espaço urbano e rural, possibilitando aberturas de novos horizontes de desenvolvimento para o Município.

Outro aspecto de relevância do Plano é que o mesmo deve contar com uma efetiva participação da sociedade na sua elaboração, execução e monitoramento. A ausência dessa participação poderia levar o Prefeito a ser julgado por improbidade administrativa, conforme o artigo 52 do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, a sociedade civil torna-se um elemento de fundamental importância no planejamento e na elaboração do Plano já que este é construído a partir das leituras comunitárias e técnica da realidade municipal.

Assim, o Plano Diretor Participativo não é um Projeto de desenvolvimento sustentável de Governo ou do Poder Executivo, mas um instrumento da sociedade

que é elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos e conduzido pelo Poder Executivo articulado com o Poder Legislativo.

Foi justamente com o intuito de contribuir com o Município de Queimadas-PB que se apresentou esta Proposta para elaboração de seu Plano Diretor Participativo. A solução dos problemas de uma região, certamente, será mais rápida e eficiente se procurada na base da estrutura política e geográfica do País, que é o Município e por este motivo deve-se potencializar a participação da sociedade local prevendo-se na metodologia de trabalho para elaboração deste Plano.

No caso de Queimadas – PB, a construção do Plano Diretor Participativo foi concebido a partir de um processo de sensibilização e mobilização social de comunidades urbanas e rurais do Município e de vários atores e segmentos sociais como professores municipais, estudantes, terceira idade, artesões locais, agricultores, atletas, profissionais liberais, gestores e funcionários públicos, entre outros. Na fala de um dos entrevistados ele coloca:

Isso, na elaboração, nas visitas as comunidades nas priorizações de cada comunidade agente andou em algumas nas circunvizinhas da comunidade, na época eu como liderança comunitária, como presidente de associação e aí a gente...foram eleitos pessoas do conselho de desenvolvimento rural para acompanhar, e uma dessas pessoas foi eu, então eu fiquei nessa área circunvizinha a minha comunidade, como Maracajá, Guritiba, Arrasto, Velez, essas comunidades eu andei junto com o coordenador técnico e outras pessoas que construíram o Plano Diretor. Então nós andamos essas comunidades circunvizinhas, como outras pessoas também andaram em outras comunidades então eu não fui cem por cento, mas andei uma boa parte das proximidades e aí a gente andou e priorizou as ações pra comunidade e colocou no Plano Diretor. (Entrevistado em: 14/11/16)

O Plano Diretor Participativo revelou o universo de suas contradições e estabeleceu, a partir desse conhecimento, objetivos, prioridades, e diretrizes estratégicas globais, que orientam a adoção imediata de providências concretas para a consecução dos resultados almejados. Nesse sentido, foi feita a discussão entre a sociedade civil (Ong's, Associações, Igrejas, Escolas, Fundações, Entidades Privadas e outras) e a sociedade política (Poder –Executivo, Legislativo e Judiciário), até que se chegasse à sua expressão última, na forma de lei municipal.

Na sua acepção global, o Plano Diretor não foi detalhista, mas genérico. Sua visão é macro. Tomou-se uma atitude realista e seletiva no entendimento dos fatores que determinam o processo de desenvolvimento do Município e o ritmo de sua urbanização. Procurou-se substituir na maior parte das vezes a aplicação de métodos sofisticados, baseados em extensa compilação de dados estatísticos, por

procedimentos mais simples, lastreados em uma avaliação qualitativa dos problemas e das possíveis alternativas que foram adotadas para enfrentá-las, aqui a importância da Leitura Comunitária uma vez que foi a partir dessa, com os cidadãos engajados, que se identifica os reais problemas existentes no Município.

Esses são apenas alguns dentre tantos outros problemas que persistiam e alguns ainda persistem no Município, a exemplo de um sistema tributário eficiente. Para a construção do Plano Diretor podemos citar alguns apoios e parcerias.

A Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), que colocou à disposição da Prefeitura, um professor com nível de doutorado, com experiência em planejamento e elaboração de projetos. Uma assessoria técnica que teve a tarefa de fazer articulação e parcerias para viabilizar tecnicamente a construção do Plano Diretor de Queimadas com as seguintes instituições: Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (IDEME); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA; Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA); Programa de Conscientização Arqueológica (PROCA); Instituto Brasileiro Geográfico e Estatística (IBGE); MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA/(CDRM); Programa das Nacionais Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE (PMCG); AS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE QUEIMADAS, dentre elas: Secretaria de Administração, Ação Social, Cultura, Educação, Saúde que cederam dados das respectivas secretarias para subsidiar na elaboração do Plano; CÂMARA MUNICIPAL DE QUEIMADAS; SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS (STR); ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS.

Toda essa articulação para a construção do Plano Diretor Participativo de Queimadas se iniciou na Gestão do Prefeito Saulo Leal Ernesto de Melo, no início do ano de 2005. Foi estabelecido um primeiro contato com a Universidade Federal de Campina Grande, que apresentou a obrigatoriedade do Município de Queimadas em construir um instrumento de planejamento e a relevância deste para o desenvolvimento regional.

A partir do primeiro contato, foi realizado um curso com lideranças de diversos segmentos sociais sobre o Plano Diretor Participativo Denominado de “*Curso de Capacitação e Gestão do Plano Diretor Participativo*”, patrocinado pelo Banco do Brasil e, pela Prefeitura Municipal de Queimadas, realizado durante três dias, contou

com a presença de lideranças da sociedade civil e da sociedade política conforme Figura 8.



Figura 7 Curso de Capacitação e Gestão do Plano Diretor Participativo. Fonte: PDPQ 2007

Participaram Presidentes de Associações do Município, diretores de colégios, representantes do segmento religioso, representantes de Fundações. Nos três dias, o curso foi ministrado pelo professor Severino José de Lima, da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), e Maria Zélia Araújo, da (UNESC). Abordaram, portanto, a necessidade, em termos de planejamento que o Município precisava, e que o Plano Diretor poderia vir como um instrumento para suprir esta carência, em termos de instrumento legal.

Assim, posteriormente estabeleceu com os próprios participantes a forma como o Plano Diretor Participativo deveria ser construído, enfatizando, a importância da participação da população na construção deste instrumento de desenvolvimento. Concluindo a oficina com a construção do Grupo de Trabalho (GT) o qual foi, em audiência pública, no mês de março, votado e aprovado na câmara em forma de lei. Na figura 9, reunião da coordenação dos Grupos de Trabalhos.



Figura 8 Curso de Capacitação e Gestão do Plano Diretor Participativo. Fonte: PDPQ 2007

Um trabalho de sensibilização que contou durante todo o processo de realização com mais de 40 (quarenta) reuniões entre diversos segmentos da sociedade. Nesse processo de sensibilização e de leituras realizadas pela própria comunidade, o que veio a favorecer uma leitura mais aproximada da realidade da comunidade, os principais problemas e também as potencialidades existentes nessa região.

Nas reuniões de sensibilização, foram utilizados alguns instrumentos para facilitar a aprendizagem dos envolvidos sobre o que seja o Plano e seus objetivos como: data show, folders, vídeo do Ministério da Cidade sobre o assunto, divulgação em rádio etc. Conforme figura 10.



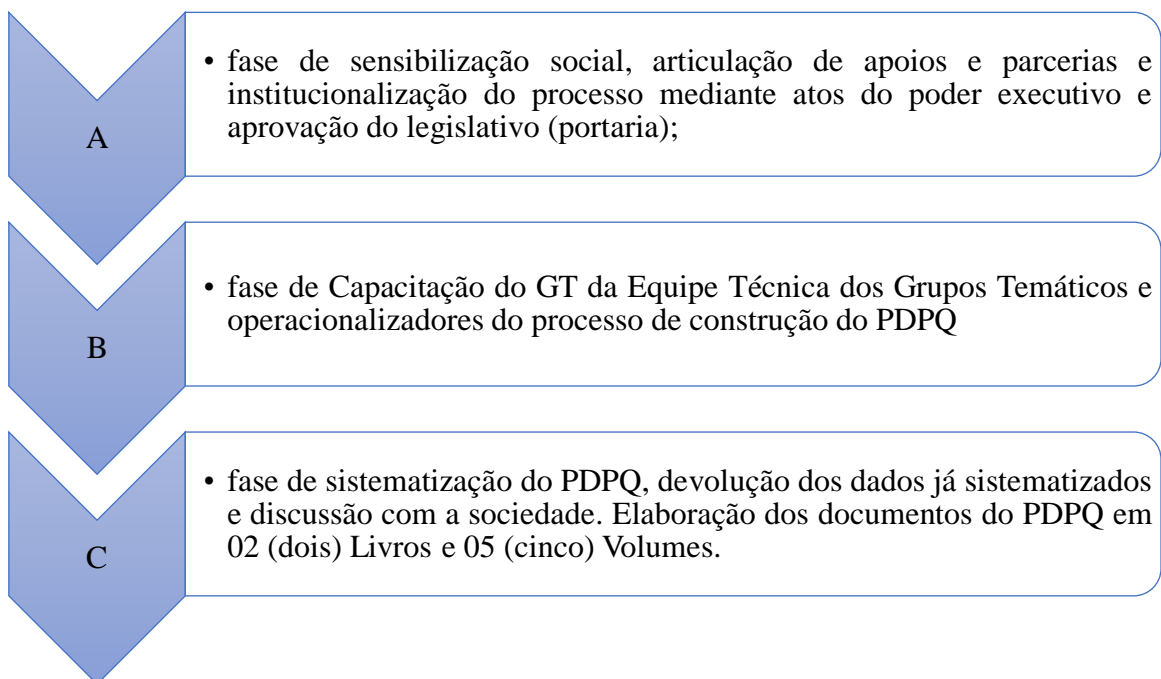
Figura 9. COMUNIDADES DO ZUMBI, OLHO D'AGUA DO MEIO E SERRA DE LARANJEIRAS
Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) - ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\ Sítio Zumbi, Olho D'água do Meio e Laranjeiras (Região 13) 09_01_2006.
 Fonte: PDPQ 2007

Após este evento realizou-se reuniões com o Gestor e os secretários do Município, sob a orientação de um representante do IDEME e da UFCG. A quem coube o papel de falar sobre os imperativos legais, sociais, ambientais e políticos do Plano Diretor; sobre os seus objetivos e a sua metodologia participativa, assim como também coube ao representante do (IDEME), a tarefa de mostrar em que patamar estava à execução do Projeto e quais as suas exigências e procedimentos técnicos.

No mais, ressaltou os cursos de capacitação realizados pelo Ministério das Cidades, através do IDEME, que serviu para orientar na construção e elaboração do Plano Diretor Participativo. Além desses cursos foram realizadas pesquisas e catalogação de dados estatísticos referentes ao Município que, juntamente, com a leitura da comunidade resultou no diagnóstico do Município, constando nos livros: Livro I Vol. I Diagnóstico Zona Rural, Livro I Vol. II Diagnóstico Zona Urbana, Livro I Vol. III Diagnóstico Síntese Rural Urbano, Livro I Vol. IV Anexos Mapas, Livro II Vol. V Plano Estratégico.

4.1 METODOLOGIA DO PLANO DIRETOR DE QUEIMADAS

Conforme os pressupostos e procedimentos participativos anteriores, o Plano Diretor foi conduzido por um grupo de trabalho composto por representantes do Governo Municipal, de Organismos Estaduais e Federais atuantes no Município e por representantes dos demais setores organizados da sociedade. O seu processo de construção se deu mediante as seguintes fases e procedimentos:



Quadro 2 Fases na elaboração. Fonte: PDPQ 2007

No processo de elaboração do Plano Diretor Participativo do Município, podemos destacar a formação do Conselho Gestor. Órgão colegiado, consultivo de assessoria ao Poder Público Municipal e deliberativo no âmbito de sua competência, refere-se a todas as questões relativas ao plano estratégico e ao desenvolvimento sustentável do Município, que tem como objetivo preparar, elaborar, conduzir e monitorar o Plano Diretor Participativo, sendo assim a sua função é:

- ✓ Elaborar Planos de Trabalho técnicos e de mobilização social;
- ✓ Cadastrar órgãos sociais da Sociedade Civil;
- ✓ Coordenar os grupos de comunicação, de informação, formação capacitação, de mobilização e sensibilização social, e de estudos e pesquisas;
- ✓ Selecionar prioridades;

✓ Assegurar e resguardar o cumprimento de normas estabelecidas pela coletividade;

✓ Unir a visão técnica - científica a leitura realizada pela sociedade.

O Conselho Gestor foi aprovado pela câmara com unanimidade e contou com a presença de diversos seguimentos da sociedade. Conforme figura 11.:



Figura 10 Aprovação do conselho Gestor. Fonte PDPQ 2007.

Na elaboração do Livro II Vol. V Plano Estratégico, a população assumiu um papel fundamental, pois se destacou no que diz respeito, ao processo de elaboração, execução e monitoramento. A população participou com representante no Conselho Gestor; nos fóruns e audiências públicas na condição de cidadãos e cidadãs, nos debates e consultas feitas, nas reuniões comunitárias e seminários temáticos e por atores sociais e nas oficinas e, seminários de capacitação e sensibilização social e, na condição de informantes e assistentes no levantamento de dados sobre a realidade (leituras técnicas e leituras comunitárias da realidade).

Em relação aos procedimentos para execução das Etapas, foram divididas em quatro etapas:

✓ A Leitura Técnica que foi realizada através de especialistas aptos para o trabalho relacionados as suas respectivas áreas visando identificar os problemas e, conforme o diagnóstico, propor soluções. Abaixo na figura 12 imagens da equipe técnica:



Figura 11 Leitura Técnica. Fonte: PDPQ 2007

✓ A Leitura Comunitária que foi realizada através de diálogos estabelecidos com as associações, as escolas, as igrejas, as Ong's, entre outras organizações sociais do Município. Conforme figura 13:



Figura 12 Leitura comunitária. Fonte PDPQ 2007.

✓ Como veículos de comunicação foram usados: Jornais, Informativo, Rádios, Panfletos, Faixas, Carros de Som, entre outros (figura 14).



Figura 13 Divulgação no Jornal Local. Fonte Folha do Cariri

✓ A mobilização e participação deu-se através da sensibilização da sociedade, que por sua vez proliferarão as informações. Para tanto, a sociedade foi agente ativo, nesse processo, pois participou dos fóruns, dos seminários, das conferências, enfim de todas as audiências públicas. Além disso salientou-se que, a mobilização e participação será realizada também por segmentos sociais, por exemplo: Fórum da Juventude, Fórum da Terceira Idade, Fórum dos Desportistas, entre outros.

No Diagnóstico do Plano Diretor Participativo a fase fundamental de todo e qualquer processo de planejamento e que permite ao gestor tomar ciência da realidade e determinar as preferências individuais da sociedade com o intuito de tentar modificar esta realidade.

Foram coletados (*Livro I Vol. III Diagnóstico Síntese Rural e Urbano*) os dados já pesquisados e elaborados pelos órgãos governamentais de uma maneira geral para o Município de Queimadas. Além disso, pesquisas foram feitas em cartórios, órgãos públicos diversos, jornais, etc., e, principalmente, através de entrevistas com pessoas (cidadãos comuns) que conheciam os problemas da área. (FASE INICIAL – O anúncio do processo e as regras para a participação do Plano Diretor). Abaixo o folheto que foi utilizado para divulgação (figura 15).

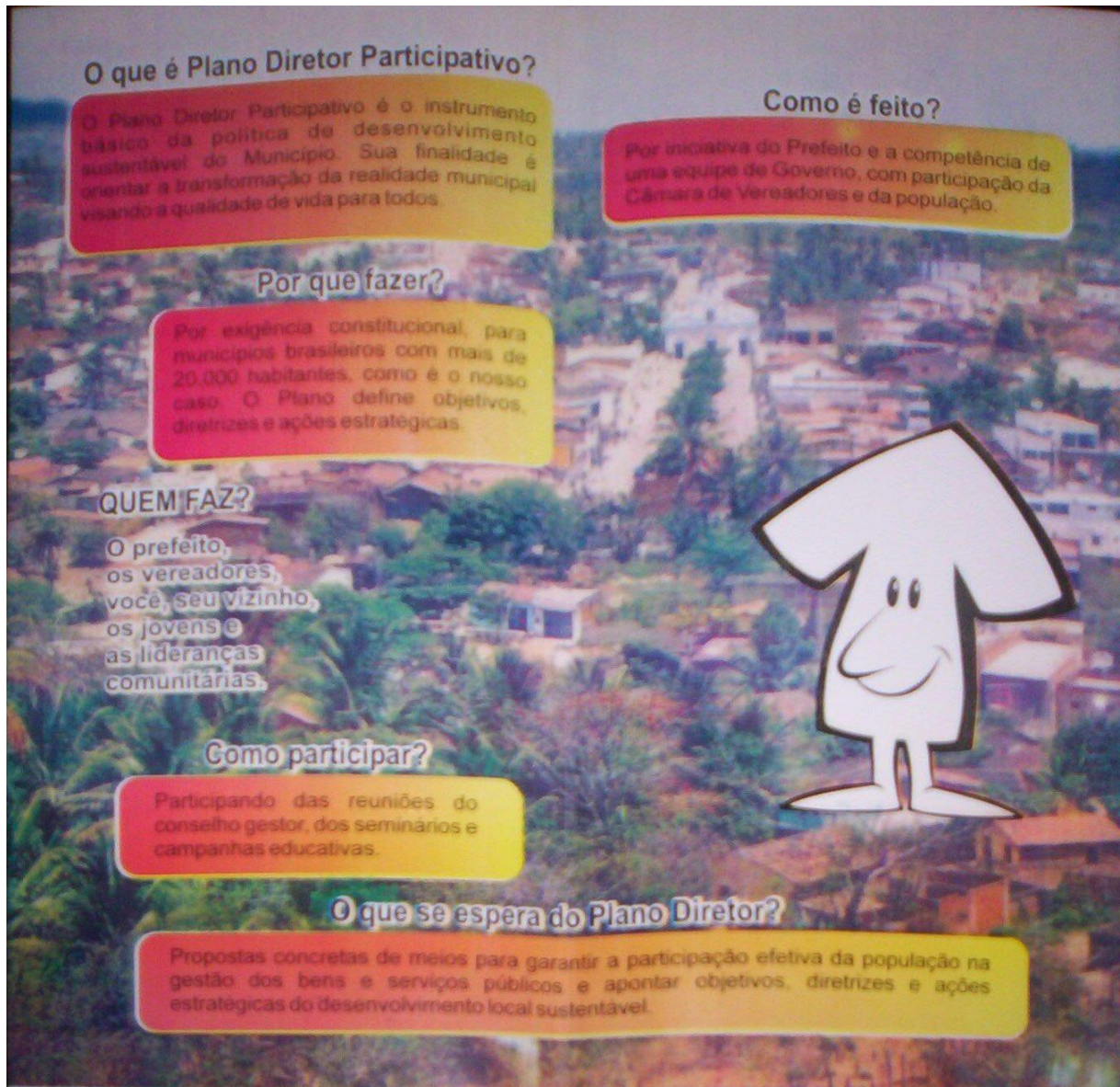


Figura 14: Folheto de divulgação. Fonte PDPQ 2007

Outras formas que se obteve os dados e informações para elaboração do Plano foram através de levantamentos diretos na realidade mediante a ação de pesquisadores e auxiliares, por sua vez, munidos de questionários, roteiros de pesquisa e de outras ferramentas de trabalho.

Assim, com essa leitura, foi possível verificar e mapear o Município conforme mapas construídos (Livro I Vol. IV Anexos Mapas) nas quais vale destacar: Mapa dos Recursos Hídricos/Hidrologia; Mapa Exploratório de Reconhecimento dos Solos; Mapa do Uso Atual das Terras; Mapa do Zoneamento Agroeconômico e Ambiental; Mapa das Estradas que Cortam o Município; Mapa das comunidades Rurais do Município; Mapa dos Equipamentos Sociais nas Comunidades Rurais; Mapa da

Vegetação Nativa Lenhosa; Mapa do Potencial agropecuário e Florestal; Mapa das Áreas de Preservação Permanente; Mapa do Novo Perímetro Urbano; Mapa das Zonas Especiais Rurais; Mapa da Zona Especial de Desenvolvimento Industrial; enfim, é possível ser verificado em que direções caminha o Município⁷ e quais as correções de rumo deveriam ser.

Outra leitura que também se fez, para poder elaborar o Plano Diretor Participativo, foi a Leitura Comunitária, esta foi reuniões nas comunidades urbanas e rurais, com base em seminários e fóruns discursivos com atores sociais relevantes como empresários, professores e intelectuais; gestores e servidores municipais, agricultores, artesãos, estudantes, desportistas e, de atores por critério de etnia, gênero, geração, religião etc, como juventude, mulheres e terceira idade. Além do levantamento e análise de depoimentos e relatos de moradores antigos e outras personagens e figuras tradicionais locais, pontos de vista e informações foram levantados mediante entrevistas com certos especialistas em questões e temáticas específicas.

Aquelas palestras né, as vezes entregavam aqueles panfletos, as vezes davam até aquelas pastas com apostilas pra gente ler, lá fazia trabalho, juntava aquela equipe pra debater os interesses, vamos dizer assim...o que ia alcançar naquele plano diretor, as prioridades, o que a gente queria na zona rural, o que a gente precisava na escola entrava também no projeto né, se a gente precisava de alguma reforma, as demandas né, as carências das comunidades do sítio. (Entrevistada 09/01/17)

Assim, tanto a visão sistêmica ou técnico-científica como a visão dos atores sociais a partir de sua vivência na e com a realidade subsidiaram a tomada de decisão na fase do planejamento e sistematização participativa das diretrizes, estratégias, códigos, leis e instrumentos de orientação e de implementação do desenvolvimento municipal para os próximos 20 anos. Como colocado acima, percebemos na fala de uma professora da zona rural, onde foi questionada se participou das reuniões do Plano Diretor.

⁷ Em seu livro II Vol. V Desafios, Cenários, Diretrizes e Estratégias, é explanado em relação à sustentabilidade econômica, temos as seguintes tendências: Dependência do município aos recursos transferidos pelo Governo Federal; Desorganização do sistema tributário municipal, inclusive do Cadastro Imobiliário Urbano e, também, Rural; Insuficiência de atividades e empreendimentos econômicos de maior peso capazes de dinamizar o crescimento econômico gerando emprego e renda; Grande parte dos produtores de menor porte tem dificuldades de acesso ao crédito, apesar das facilidades promovidas pelo governo, em função do custo atual do dinheiro, das exigências de garantias reais e da própria falta de maior informação; Falta de uma ambiente de competitividade entre as empresas sediadas em Queimadas com relação empresas instaladas na região e no País, etc. (PDPQ, 2007, p. 25-26)

5 LIMITES E POSSIBILIDADES NA EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE QUEIMADAS

A partir de um maior conhecimento proporcionado pela pesquisa bibliográfica elaborou-se um estudo exploratório com profissionais de pesquisa, de maneira a compreender questões ainda não presentes na literatura sobre o tema.

Esse projeto abrangia objetivos, metodologia, cronograma de execução, roteiro de pesquisa, apresentação de resultados e relatórios esperados, o cronograma financeiro, etc. Deste modo, além de um plano de trabalho da sociedade mobilizada e da equipe, era também uma ferramenta de capacitação de recursos.

Como colocamos anteriormente, a primeira etapa foi caracterizada pela mobilização e sensibilização da comunidade, levantamento de dados e informações junto aos órgãos atuantes no Município. O público considerado e que colaborou diretamente das reuniões da zona rural foi de 1.150 pessoas ou 6,1% de um total de 18.986 habitantes da zona rural. Com média de 27 pessoas por reunião conforme consta em Ata.

Essas reuniões ocorriam por regiões e cada região compreendia em torno de três a quatro comunidades, fazendo em termos relativos 80% das comunidades rurais sensibilizadas e mobilizadas, de acordo com o consenso das lideranças integrantes da oficina realizada em novembro de 2005. Foram efetivadas duas etapas, perfazendo 45 reuniões com os grupos rurais, com a presença das associações e habitantes locais das regiões, de maneira que, em sua grande parte, as comunidades foram sensibilizadas e mobilizadas (as imagens podem ser conferidas nos anexos) quanto à importância do Plano Diretor Participativo. Tais comunidades foram:

Comunidades do Brito e Torrões	Figura 20 (Anexo AA)
Comunidade do Barracão	Figura 21 (Anexo AC)
Comunidade da Quixaba	Figura 22 (Anexo AD)
Comunidade de Coqueiros	Figura 23 (Anexo AE)
Comunidade da Malhadinha	Figura 24 (Anexo AF)
Comunidade da Boa Vista	Figura 25 (Anexo AG)
Comunidade do Cedro, Pinhões,	Figura 26 (Anexo AH)

Cajazeiras e Fazenda Cedro	
Comunidade do Alto dos Cordeiros, Fazenda São Luiz e Povoado Pedro Paz	Figura 27 (Anexo AI)
Comunidades de Campinas de Cima, Campinas de Baixo, Formigueiro, Lagoa dos Patos e Serraria	Figura 28 (Anexo AJ)
Comunidades de Lagoa do Jucá, Baraúnas e Angicos	Figura 29 (Anexo AK)
Comunidades de Olho D'Água Salgado	Figura 30 (Anexo AL)
Comunidades da Capoeiras	Figura 31 (Anexo AM)
Comunidades da Pedra do Sino, da Mumbuca e do Oiti	Figura 32 (Anexo AN)
Comunidade dos Verdes	Figura 33 (Anexo AO)
Comunidades do Lutador	Figura 34 (Anexo AP)
Comunidades do Riacho do Meio	Figura 35 (Anexo AQ)
Comunidades: piabas, furnas, bela vista e saco	Figura 36 (Anexo AR)
Comunidade da Caixa D'Água	Figura 37 (Anexo AS)
Comunidade do Gravatá de Queimadas, Gravatá dos Duarte, Gravatá dos Trigueiros e Capim de Planta	Figura 38 (Anexo AT)
Comunidades da Baixa Verde, Balanço e Muquém	Figura 39 (Anexo AU)
Comunidades do Catolé	Figura 40 (Anexo AV)
Comunidade de campo comprido e sulapa	Figura 41 (Anexo AX)
Comunidade da Serra de Queimadas	Figura 42 (Anexo AZ)
Comunidade do Castanho da Serra	Figura 43 (Anexo BA)
Comunidade de Arrasto e Velez	Figura 44 (Anexo BB)
Comunidade da Guritiba	Figura 45 (Anexo BC)
Comunidade do Zé Velho	Figura 46 (Anexo BD)
Comunidade do Loteamento Luna	Figura 47 (Anexo BE)
Comunidade do Maracajá	Figura 48 (Anexo BF)
Comunidade da Malhada Grande, Recanto, Caiçara, Campo de Boi, Cachoeirinha, Queimadas de Dentro e Calvo.	Figura 49 (Anexo BG)

Tabela 1. Comunidades mobilizadas. Fonte: PDPQ 2007

Nessas reuniões os munícipes comunicaram sobre as suas condições de vida, pensaram sobre as dificuldades enfrentadas e deliberaram propostas de seu

futuro desejado, conforme registrado em ATA. Dentre essas propostas selecionaram também as suas prioridades. Este levantamento de informações e dados junto às comunidades é consequência de duas etapas de trabalho executadas em comunidades rurais do Município.

Ressalta-se ainda que a catalogação das informações foi efetivada por intermédio dos seguintes recursos: formulário oferecido à liderança local e com precedência em relação à segunda reunião, pretendendo identificar a realidade; registro de dados e propostas efetivadas em reuniões; análise direta e registro de campo; registro em vídeos e fotografia; estruturação por regiões, regiões que foram divididas as comunidades rurais e urbanas do município.

Esse levantamento de informações e dados feito com às comunidades, o encontro desses com dados levantados pelos agentes comunitários de Saúde e os ministrados pela Secretaria de Agricultura teve como resultado a leitura técnica e comunitária: diagnóstico da zona rural. Neste livro se encontra a leitura da zona rural de Queimadas, seus básicos problemas, potenciais e prioridades erguidas e debatidas pela população rural. Na preparação deste diagnóstico estiveram presentes estudantes universitários, alguns residentes no próprio Município.

Em seguida, deveria ter sido concretizado um terceiro encontro com as comunidades. Um retornar para pactuar com a comunidade o diagnóstico de sua realidade local. Todavia, este momento não foi realizado.

As reuniões na zona rural tiveram um número superior de participantes comparado as reuniões da zona urbana, fato que decorre do envolvimento do Sindicato dos Trabalhadores Rurais na articulação com as Associações rurais. Foram alcançados informações e dados imprescindíveis para realização do diagnóstico da Zona Rural. Abaixo (figura 16) quadro que foi elaborado com as prioridades elencadas pela população da comunidade Castanho da Serra, referente a um quadro aplicado nas demais comunidades que foram realizadas as reuniões.

Plano Diretor Participativo de Queimadas - PDPQ

COMUNIDADE	Nº. HAB.	Nº. FAMÍLIAS	FAIXA ETÁRIA										POP. P/ SEXO		ASSOC.	Nº. DE ASSOCIADOS.	SIT. ATUAL	
			0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-59	60+				M
SÍTIO CASTANHO DA SERRA																TEM	70	<ul style="list-style-type: none"> Educação, cultura e esporte: Grupo escolar pé de serra Capela Campo de futebol Saúde e saneamento: PSF (Localidade Zé Velho) Coleta de lixo Vigilância epidemiológica Agente de saúde Social e infra.: Associação comunitária Revitalização de estradas Agropecuária Pequenos produtores e criadores e criadores de animais.
SITUAÇÃO DESEJADA										PRIORIDADES								
Educação <ul style="list-style-type: none"> Reforma do grupo escolar Construção de um ginásio poli esportivo Incentivo e desenvolvimento a preservação e exploração turística dos sítios arqueológicos Saúde e saneamento <ul style="list-style-type: none"> Construção da unidade do PSF Social e infra-estrutura; <ul style="list-style-type: none"> Construção da sede da associação Rede de esgoto, calçamento Açude comunitário Banco de sementes 										A longo prazo: ginásio poli esportivo, creche, espaço para apresentação culturais. A curto prazo: reforma do grupo escolar, água encanada, melhoramento na quantidade e qualidade da merenda, calçamento e revitalização das estradas e banco de sementes.								

127

Ministério das Cidades – UFCCG – Prefeitura Municipal de Queimadas – Fundação Carlos Ernesto



Figura 15. Quadro de Prioridades. Fonte: PDPQ p. 127, 2007.

Evidenciam-se ainda as informações e dados obtidos por meio à Secretaria de Saúde – reunidos pelos agentes comunitários de saúde por meio do Programa Saúde na Família.

No período de maio a setembro de 2006 foi marcado por obstáculos, em termos de disposições no tocante a infraestrutura e apoio logístico. Ora, as reuniões da zona rural foram afetadas, devido ao acontecimento da seca que alcançou a população camponesa, impedindo a continuação do trabalho na zona rural. Então, já havia sido realizada praticamente a totalidade das reuniões da zona rural, faltando poucas comunidades a serem feitas, retomadas posteriormente a crise de abastecimento de água.

Após essa etapa, de outubro 2006 até março 2007 se acentuaram os trabalhos do Plano Diretor. Nesse tempo foram realizadas as reuniões de sensibilização e mobilização da zona urbana. Para tal, a rádio comunitária estabelecida no Município foi uma ferramenta utilizada na exposição dos trabalhos do Plano, sobretudo nos de mobilização e sensibilização da comunidade (PDPQ

2007). Abaixo a figura 17 mostra uma reunião no Clube Social do Município, situado no centro da Cidade.



Figura 16: Reunião na Zona Urbana do Município.

Essa rádio tinha uma abrangência expressiva no Município, cobrindo toda a sede (com aproximadamente de 17 mil pessoas), além de algumas comunidades rurais mais próximas. Todavia, essa ferramenta não foi explorada de maneira mais precisa, uma vez que para o plano diretor tinha-se um horário de meia hora semanal, adicionada de algumas propagandas pontuais no tempo da programação normal da rádio. Esta ferramenta, teve pouca conscientização de público, conjeturando em uma baixa informação da população sobre o Plano Diretor de Queimadas, sobretudo os estudantes.

Além do não aproveitamento da rádio comunitária e de outros recursos de comunicação, as reuniões efetivadas na área urbana foram bastante restritas, onde pode ser considerada a reunião com a equipe da limpeza urbana, com as associações da Vila e do Castanho, da mesma maneira de algumas reuniões

setoriais para debater saneamento ambiental, limpeza urbana, transporte, economia, segurança e outras (Figura 18).



Figura 17: Reunião com os responsáveis pela limpeza urbana

Tais dificuldades de participação foram superadas, de certa maneira, com entrevistas com técnicos que atuam em determinados setores da administração pública do Município. E com as informações levantadas mediante documentação técnica, dados estatísticos, histórico, material acadêmico e a cartografia pré-existente.

Essas reuniões alcançaram um público de aproximadamente 100 pessoas. Comparado com a zona rural, a zona urbana deixou a desejar em se tratando de mobilizações e reuniões de pessoal. Diversas foram as reuniões marcadas com a comunidade urbana e com os seus diferentes segmentos a fim de dialogar os problemas da cidade. Essas reuniões que somaram em torno de dez, e com uma média de dez pessoas por reunião, foram caracterizadas pela pouca participação tanto em qualidade como em quantidade. Em uma das falas de um entrevistado, fica claro que a divulgação não conseguiu atingir alguns espaços

Haja vista que não fui convidado na época da elaboração do mesmo, nós não acompanhamos a elaboração do mesmo, eu morava e ainda moro no ligeiro e não tive informações sobre o a elaboração do Plano Diretor, talvez a divulgação tivesse deixado a desejar. (ENTREVISTADO 09/11/2016)

Desse modo, a presença mobilizadora de algumas instituições e entidades no campo, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Queimadas, representa ser um fator que pode esclarecer essa disparidade entre zona urbana e rural do Município em termos de mecanismos e facilidades de mobilização, competências voltadas para o debate de seus problemas e construção de alternativas para superá-los, mesmo que na zona rural a compreensão de problemas ainda seja caracterizada pelos interesses e soluções mais imediatos.

O diagnóstico da zona urbana foi realizado com informações necessárias junto a alguns informantes. Acrescido a essas informações, o diagnóstico e o prognóstico da zona urbana de Queimadas foi feito a partir de dados de outros órgãos que também estavam envolvidos, como os relatórios da Secretaria Municipal de Saúde, do Programa de Saúde da Família, da Vigilância Sanitária, trazendo informações sobre moradia, saneamento básico entre outras; cadastro e dados das Secretarias de Administração e Secretaria de Finanças; relatório da Secretaria de Cultura, Turismo e Desporto; relatório da Empresa contratada para fazer a limpeza urbana e ainda o diagnóstico sobre o lixo da cidade, elaborado por esta empresa; relatório da Secretaria de Infraestrutura sobre a tipologia e situação das ruas, avenidas e logradouros públicos da cidade (PDPQ 2007)

Além dos dados levantados pelo Plano, teve também o auxílio de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Ministério da Saúde com dados referentes a estatísticas da infraestrutura e serviços de saúde (Perfil Municipal), do IBGE, estatísticas educacionais, MEC, CAGED, anuários estatísticos da Paraíba através do IDEME, esses ofereceram informações que foram analisadas e apresentadas em quadros gráficos e tabelas.

Embora as Secretarias de Educação, a Secretaria de Administração, de Finanças, Secretaria de Saúde, a Secretaria de Ação Social, tenham disponibilizados informações relevantes, a presença dos secretários e de suas disposições foi bem limitada.

Segundo foi observado (Em atas) em registros de presenças de reuniões e relatórios de eventos realizados, o coordenador geral (Prefeito) participou de poucas reuniões (Figura 19). Entre estas, destaca-se a Conferência Municipal do Plano Diretor, onde falou da importância do Município ter um Plano Diretor.

34

I- CONFERÊNCIA MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE QUIMADAS

REALIZADO EM 12 DE ABRIL DE 2007

LOCAL: GINÁSIO DO COLÉGIO D ASSISÃO

MINISTRADO POR JOSÉ MARCIANO MONTEIRO (COORDENADOR TÉCNICO)

PÚBLICO ALVO: LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS, REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO, PODER JUDICIÁRIO E AUTORIDADES REPRESENTATIVAS DO PODER EXECUTIVO E OUTROS.

LISTA DE PRESENÇA:

- 1- Maria José Tavares Braga (ASSOCIAÇÃO NOVA CIDADE)
- 2- Paulo Afonso de Melo (PREFEITO)
- 3- Sabiriano Samuel Araújo (COLABORADOR)
- 4- Maria das Neves Rodrigues Albuquerque (COLABORADORA)
- 5- Maria Emília Silva de Lima (Associação do Bairro)
- 6- Agripiana de Estana Silva (Associação Bairro)
- 7- Robinsonide B. Silva Pereira (Associação Torrões)
- 8- Glória Cunha (rádio kiriris FM)
- 9- José Carlos de Almeida
- 10- João Roberto Costa Silva (ACS)
- 11- João dos Santos (M.C.S.)
- 12- José Carlos de Almeida
- 13- Ulber Antônio Rodrigues de Melo
- 14- Elton Rodrigues de Almeida
- 15- Robinsonide de Souza Santos - Alves (ACS) Centro
- 16- Maria Feliana V. Duarte (ACS)
- 17- Gilberto Hilma Neto (A.C.E)
- 18- Gabriel Cristiano de S. Araújo (ACS)
- 19- Valéria de Almeida
- 20- Anaely Tavares de Silva Bezerra (ACS)
- 21- Tarcila Moreira Cardoso Lemos (A.C.E)
- 22- Santa Poliana Matias Souza (A.C.E)
- 23- Lucreciene Loreta Silva Ferreira (ACE)
- 24- João Batista Lemos (ACS)

Figura 18: Ata da primeira Conferência Municipal do Plano Diretor PDPQ 2007

Em geral, essa participação esporádica ocorria em reuniões com membros da equipe, momento de reivindicação de apoios administrativos ao trabalho de levantamento de informações e de mobilizações.

O horizonte de transformação esperado não estaria no seu protagonismo cidadão, na sua ação, avaliação e conhecimentos com relação ao *input* do conjunto do sistema político, tudo parece depender da sorte de ter um “bom” ou “mal” governante, um líder com poderes extraordinários e que encarne a “alma popular” e seja “benevolente” com o povo.

[...] a questão é que existe uma exigência do Ministério das Cidades com relação à implementação de um Plano Diretor, as regras para construir esse plano. Essas regras já foram colocadas de Brasília e o que se fez aqui foi justamente acatar a tudo que foi pedido. Então, tudo foi feito dentro da cartilha e dentro das normas nela incluso (...) isso foi algo que veio de cima para baixo. A prefeitura que não tivesse Plano Diretor não receberia mais recursos de espécie alguma. (ENTREVISTADO EM: 18/12/07).

Conforme pode ser visto, a fala acima explana não somente o sentido de obrigatoriedade induzida pelos imperativos de Lei Federal – Lei 10.257/Estatuto da Cidade, mas o objetivo de acatar à mera formalidade de algo que vem de cima para baixo, contendo sanções caso não obedecida.

Ao se falar que a ideia de Plano Diretor foi algo que veio “de Brasília” ou algo veio “de cima pra baixo”, não se está tão-somente ignorando ou, pelo menos, se fazendo uma leitura limitada das lutas sociais de mais de meio século no país, especialmente nas grandes cidades pela Reforma Urbana constitucionalizada em 1988. De tal forma, tais diretrizes, princípios e objetivos não decorreram do Ministério das Cidades meramente, não caíram de cima para baixo e nem anunciam um planejamento descendente e autoritário, mas o seu oposto. Tais diretrizes e princípios foram erguidos socialmente por meio de lutas e mobilizações sociais.

A não execução do PD é, sobretudo, ignorar a enorme perda de oportunidade o fato de um Município não fazer, ou fazer e não implementar o seu Plano Diretor, tendo em vista os benefícios como, a disciplina das áreas para alocação de residência, indústria, loteamentos. É, uma oportunidade única de delinear no Município um extenso e sucessivo processo de aprendizagem social, com base no protagonismo dos cidadãos municipais.

Já se sabe que uma boa governança precisa para além dos mecanismos de participação (Conselho da Cidade e outros conselhos setoriais, grupos de trabalho e

câmaras técnicas, comissões, fóruns, governo eletrônico e acesso à informação, eventos de diversos níveis e de troca de experiências e investigação, etc.). Depende também:

a) de um processo participativo, de agendas ambientais do setor público, da construção de órgão de execução e fiscalização ambiental local;

b) de toda uma legislação complementar, tal como: legislação ambiental do Município, Código Sanitário Municipal, Código de Obras, Código de Ética e de Postura, Lei de Ocupação e Uso do Solo Urbano, entre outros instrumentos.

O Plano Diretor é algo não só a ser admitido pela sociedade, mas a própria participação da sociedade, quando envolvida em grupos de trabalho, conselhos, fóruns e outros instrumentos e espaços.

O fato é que o Plano Diretor “parou” no ato de sua aprovação pela Câmara (Lei 115/2007 do Plano Diretor de Queimadas).

Eu só lembro do Plano Diretor em seu momento que estavam fazendo, lembro que tiveram muitas reuniões e tal...mas de lá pra cá, depois das reuniões não vi movimentação nenhuma, parou tudo. Não sei se por questões políticas, só sei, que como diz o ditado “abriu o chão e fechou”. (ENTREVISTADA EM 10/11/16)

Uma parte dos entrevistados, atribui as maiores dificuldades de implementação e execução do Plano Diretor aos gestores públicos, de maneira especial ao Executivo Municipal e, ao Legislativo: a falta de vontade política. Assim, uma parte dos entrevistados credita no poder Executivo o principal fator limitante do Plano Diretor.

foi dado o passo inicial e está materializado. Agora a questão de que os planos vão ser engavetados ou não, como tem ocorrido historicamente, depende da vontade política de quem está na administração, a lei foi feita, o plano esta feito, agora vai depender da vontade política. (ENTREVISTADO EM: 09/11/2016).

Essa é a análise também de outro entrevistado:

O Plano Diretor foi feito, contudo não servirá de ferramenta para, orientar o desenvolvimento da cidade, porque falta vontade, pensamento coletivo dos nossos políticos, e, assim, é mais um documento a ser arquivado. (ENTREVISTA EM: 09/01/17).

Se a execução do Plano Diretor necessita do Executivo, de um gestor com vontade política e apropriado a investir no desenvolvimento humano e social, o processo de construção do Plano Diretor não facilitou sequer a composição de uma equipe técnica, que possivelmente podia ter sido gerida por pessoas que se destacassem nesse próprio processo; sequer o Conselho se formou enquanto espaço de manifestação de desenvolvimento de habilidades, competências, de acúmulo e de troca de saberes, de circulação de conhecimento, de experiência, e de informação. Também este Conselho não foi em boa medida a base para composição do Conselho da Cidade (esse ainda não foi constituído), cuja atribuição seria de gestão e acompanhamento do Plano. O Plano Diretor foi interditado e ficou acéfalo. Será se já foi engavetado? Quanto a isto, outro entrevistado é da opinião de que ele depende da vontade política de quem governa o Município:

Vai depender do gestor... Ele vai estar ali como ferramenta de ajuda, um mapa para que o gestor possa ter uma boa execução no seu mandato, para suprir as pretensões da população. (...) esse plano só vai deixar de ser apenas um mero documento ali guardado se o gestor quiser segui-lo, já que é um papel importantíssimo de trabalho. (ENTREVISTADO EM: 09/11/2016).

Percebe-se nesta última fala, o Plano Diretor é, pelo menos, uma referência, e mais que um mero documento. Quando fala em gestor, refere-se primeiramente ao Prefeito Municipal, ao qual, na cultura política do interior do Nordeste do Brasil, é, de certa forma, conferida a colocação de comando, de personagem centralizador das decisões.

Tal centralidade conferida à gestão municipal, particularmente à vontade política do prefeito municipal quanto ao destino do Plano Diretor elaborado, assim como a sua continuação, as suas abrangências, pode revelar aspectos da cultura política: atitudes, crenças, e sentidos voltados unilateralmente para os benefícios que poderão ser pleiteados pela fase provedora do Estado, particularmente possíveis de serem adquiridos nas relações constituídas com os governantes.

Nesse direcionamento, uma das falas aponta para a importância do envolvimento popular para a execução do Plano Diretor, ao mesmo tempo apontam aspectos da cultura política local como informações que podem favorecer, a sua não efetivação. Um entrevistado indagado sobre os alcances e limites para execução do Plano Diretor coloca:

o importante é que as nossas autoridades possam dar todo o apoio, que haja aí um apoio tanto por parte do poder Executivo como do Legislativo, que todos abracem a causa e acatem a vontade do povo, tenham a força do povo. Assim povo e autoridades caminhando juntos podem organizar-se e oferecer condições de consolidação de um plano positivo. (ENTREVISTADO EM: 24/01/2017).

Assim, a entrevistada fala de “respeito à vontade do povo”, admitindo a participação popular na sua formatação. Diz ainda em “apoio mútuo”, espécie de pacto das forças sociais vivas da sociedade local. Na importância que tem os legisladores públicos e gestores não só respeitar, mas em também de terem a seu favor a “força do povo”, ou seja, a legitimação de suas práticas sintonizando com relações mais horizontais, menos hierarquizadas, mais dialógicas. Possivelmente, semelha ser essa compreensão mais socialmente substantiva e politicamente pactuada de Plano Diretor que faltou no processo experimentado em Queimadas.

Essa ideia de juntar forças, de pactuar está também em um dos secretários do Município:

isso depende muito de unir forças. Nós vamos carecer do poder público, do Judiciário, da comunidade, devemos unir tudo isso, não só como foi feito para realizar o Plano Diretor, mas agora para fazer cumprir-se. (ENTREVISTADO EM: 09/11/16).

Para outro entrevistado, há também precisão de participação popular, de a sociedade cobrar, exigir a sua execução, reconhece a seriedade das autoridades públicas, dando “apoio para justamente haver a sequência desse processo”. Porém:

A comunidade também deve participar, além de colaborar reivindicando, para poder existir um andamento, e não se torna só um projeto utópico que foi gerado, nasceu e depois morreu. Isso não deve acontecer. A gente deve pensar positivamente e lutar para que as autoridades em questão e as que virão possam dar continuidade a esse projeto, para o mesmo ter maior crescimento e atingir aí seu objetivo: melhoria e organização do nosso Município e do nosso território. (ENTREVISTADO EM: 24/01/2017).

Ao invés das associações comunitárias de Queimadas estarem a procura de interesses coletivos e de valores, normas e atitudes culturais, por sua vez explanados em estruturas sociais e padrões de comportamentos que formatam a comunidade cívica, como as estudada por Putnam na experiência da Itália Moderna (PUTNAM, 1996), estão, segundo a alegação do entrevistado, reguladas em

interesses particularistas e eleitoreiros, portanto, adeptos à reprodução do *status quo*.

Em sua fala, a presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município, que quando questionada sobre o papel das associações faz um relato de como se deu a criação de uma boa parte das associações locais e que refletiu e reflete segundo ela, na organização e mobilização da sociedade até hoje.

A maioria das associações no nosso Município elas foram criadas em 2001 em função do projeto Cooperar, projeto do Governo do Estado, então era necessário que existisse uma formalidade legal nas comunidades onde aquelas famílias se organizassem e criassem a sua organização de representação local, na comunidade, eles depois pudessem eleger as ações prioritárias de melhoramento da comunidade, fazer uma Ata, trazer as prioridades para ser votadas de melhoramentos da comunidade, trazer as prioridades pra ser votadas dentro do conselho, então as associações foram criadas nesse motivo, é como se tivessem sido de cima para baixo mesmo, do governo dizer assim...chegava uma equipe de pessoas do governo do estado no Município pra mobilizar as pessoas da comunidade e criarem uma associação porque o objetivo seria esse, receber recursos do Banco Mundial a partir do projeto Cooperar do Estado, para melhoramento da comunidade. (Entrevistada em: 23/01/2017)

A entrevistada deixa claro a necessidade de formalidade das associações demandadas de uma “ordem de cima”, ou seja, as decisões são tomadas por autoridades que têm um certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as políticas. Em seguida ela coloca:

então todo mundo estava empolgado porque ia receber o melhoramento na comunidade, e lá eles diziam o que queriam, uns exigiam uma passagem molhada, outros queriam cisternas outros elencavam projetos produtivos na área da caprinocultura, ovinocultura e por aí vai né... e aí depois de um determinado tempo, a gente sabe que o projeto Cooperar é um projeto político, de governo, então ele passa um determinado tempo sem funcionar, dá uma parada e quando vai se aproximar das eleições ele reacende a chama, chama todo mundo, se mobiliza e elege as prioridades aquele negócio todo. (Entrevistada em: 23/01/2017)

A vinculação de projetos políticos a interesses eleitoreiros e clientelistas, como no caso do Cooperar, conforme foi colocado acima, afeta a transferência de subvenções sociais para entidades indicadas, com critérios político-eleitorais, por parlamentares ou outras instâncias do poder, pulverizando recursos sem priorizar as necessidades da população. Por fim, a mesma conclui:

E aí quando não se vê muito sucesso aí o pessoal se afasta porque diz: “ah a gente criou a associação porque ia fazer isso, a gente pergunta e o presidente não sabe dizer nada, sobre o andamento dos projetos, não vou mais contribuir não”...então vai ficando muito descrente, não foi uma

associação criada de base, criada a partir da raiz, do movimento, da vontade própria, dos agricultores dizer assim: “vamos nos reunir, vamos criar uma associação para que a gente possa ter força de chegar nos espaços públicos e reivindicar as nossas lutas locais”.. daí não funciona quando não vem da vontade do povo, lá de baixo da base. (Entrevistada em: 23/01/2017)

De tal modo, ao invés das associações comunitárias estarem voltadas na cooperação e solicitando aptidões interpessoais essas facilmente reforçadas pela colaboração organizada (PUTNAM, 1996), se tem associações voltadas na dependência dos moradores de bairros e dos agricultores familiares aos “chefes políticos locais” e sua política de troca de favores e fidelidades, causas mesmas da submissão da maioria àqueles que se apropriam e usaram recursos e fundos públicos para reprodução do *status quo*, do atraso político, econômico e cultural.

Estar-se-ia, logo, muito distante da ideia de construção de um Plano Diretor Participativo, capaz de manifestar e, ao mesmo tempo, valorizar, mobilizar e expandir o capital social necessário. Esse conceito de capital social pode ser explicado por um conjunto de normas e de sistemas de participação cívica colaboradora para melhorias econômicas e, por sua vez, reforçadas por essa mesma.

Portanto, indicamos que, na interação, normas de comportamento provenientes da cultura e os valores subjacentes com as normas formais (presentes na Constituição, no Estatuto da Cidade e no Guia do Ministério das Cidades) no nível local, prevalece a força do hábito, dos valores culturalmente agregados, da tradição, inculcados, chamados por Pierre Bourdieu (1998) de *habitus*⁸. Por resultado, as leis institucionais, embora possam levar em extenso prazo alterações comportamentais e, portanto, de certos valores subentendidos e adeptos à mudança política, acabam sendo recebidas como exterioridades formais, e até como um discurso com a função ideológica de resistência das tradições, isto é, disfarçando o atraso social, econômico, e cultural, os interesses hegemônicos no contexto local e alhures. Neste ponto de vista o Plano Diretor seria a ocasião de consolidação das

⁸ O conceito de *habitus* como um instrumento conceptual que me auxilia pensar a relação, a mediação entre os condicionamentos sociais exteriores e a subjetividade dos sujeitos. Trata-se de um conceito que, embora seja visto como um sistema engendrado no passado e orientando para uma ação no presente, ainda é um sistema em constante reformulação. Não é destino é uma noção que me auxilia a pensar as características de uma identidade social, de uma experiência biográfica, um sistema de orientação ora consciente ora inconsciente. Como uma matriz cultural que predispõe os indivíduos a fazerem suas escolhas. Embora controversa, creio que a teoria do *habitus* me habilita a pensar o processo de constituição das identidades sociais no mundo contemporâneo (SETTON, 2001).

organizações comunitárias e sindicais, de empoderamento das comunidades rurais e de treinamento da própria cooperação.

A coordenação e a equipe técnica seguramente não deixaram de ser bem dirigidas no processo de sensibilização e mobilização social. E compreendiam que não bastavam somente associações comunitárias. Os próprios Conselhos Setoriais não foram sensibilizados e mobilizados. Nem sequer gestores escolares do Município e os estudantes. As diretoras não foram visitadas e convencidas da relevância de participação e dos valores do Plano Diretor. As salas de aulas não viraram espaços de visita, de propagação de objetivos e alcances e metodologias do Plano, de convencimentos, de diálogos.

Eu sou professor e lembro que na época da elaboração, faltou mais mobilização com os alunos, nas escolas, não que não tenho tido, mas poderia ter intensificado mais. Penso que faltou uma melhor orientação da equipe técnica que estavam organizando esse processo. (ENTREVISTADA 09/01/17)

Então, o que se espera? Não satisfaz dizer que é a cultura local o elemento básico para explicar a não participação. Além disso, a cultura não é algo estável. É algo em movimento e em interlocução com outras identidades, com outras culturas, com outros interesses e com outros valores. É algo que está sempre compartilhando com os diversos contextos e em diversos momentos históricos.

Portanto, é reconhecer no outro a consideração, escutar, ouvi-lo o que tem para dizer e o que não quer dizê-lo, deixar tomar a sua palavra e considerá-la, avaliá-la, refleti-la. Em outras palavras, segundo Althusser (1995), é também ter uma representação ou ideia, numa imagem positiva do outro de valorização do outro, interpelando-o como sujeito concreto.

Algumas pessoas não almejam se envolver porque estão ligadas a um determinado vereador e este é de oposição, e se participar é como se estivesse colaborando para a oposição e sua ação política. Eu não me envolvi porque fazia parte do outro grupo político, acho que não só eu, como muitas pessoas, daí você sabe né, não é legal que esteja nesses ambientes (ENTREVISTADO EM 30/11/16). Ou seja, a vinculação aos políticos e um antagonismo entre grupos políticos/partidos locais seria o que evitaria diálogo e processos mais participativos de discussão e procura de alternativas para os problemas locais. De fato, no cenário de uma cultura política onde “a submissão e o medo regulam as relações entre mandatários de

cargos públicos e o eleitorado dependente de suas recompensas e suas políticas de favores às custas do erário público.

A ligação do Plano com determinados grupos políticos ou a sua apropriação eleva ainda mais ao descrédito, a não participação, na medida em que há uma certa desqualificação de tudo derivado da ação política (governo e Legislativo). Isso reforça a desconfiança, a descrença, a aversão ao associativismo e a cooperação, corroboradas pela dependência de certos grupos e personagens eleitorais e populistas, o fanatismo político que diminui qualquer tentativa de se pensar processos participativos de condução de projetos e programas públicos, mirando vencer o atraso econômico, a corrupção, a pobreza, e malversação da coisa pública.

O processo de construção do Plano Diretor favoreceu o encontro dessas entidades para procurar, desenvolver e alargar cooperações na direção de sua construção. E mudança cultural demanda tempo, e não por acaso um Plano Diretor trabalha com um horizonte de 20 anos, com avaliação a cada década.

Através da competência de mobilizar corações e mentes graças ao conteúdo moral e ético que as ideias, metodologias, objetivos e abrangências de um Plano Diretor, é possível neutralizar disputas e polaridades entre as forças locais com relação à participação. Nesta direção, participar teria um sentido moral e de representação das instituições presentes na sociedade local. Por isso, um governante local por mais que abrace um Plano Diretor Participativo, nunca deve reivindicar para si a sua autoria, até porque, trata-se de um movimento que admite a participação não do Executivo, mas de todos os poderes formados e do povo numa sociedade.

Esse movimento poderia esboçar uma reforma institucional. Ferramenta não só de reforma urbana, já que o Plano compreende o Município como um todo, mas também de contribuição às novas institucionalidades e à criação de outras, como o Conselho da Cidade, à criação de um setor adequado de planejamento e sistema de governo informatizado, transparente e disseminador das informações.

As mudanças institucionais formais, mesmo vindas de cima, podem mudar a prática política. E se o Plano já está aí, inclusive enquanto Lei a ser cumprida, as instituições, os sindicatos, as Igrejas, as associações, e outras entidades religiosas e culturais têm muitos motivos para lutar para que o Plano venha a sair do papel; capaz de superar a incompetência e a ineficiência na condução dos interesses públicos.

Para tal, alguns entrevistados se revelaram otimistas e creem que o processo de construção foi positivo, um avanço.

Foi muito interessante e importante para nós participantes das atividades comunitárias do nosso Município, pois pudemos ali escutar outras sugestões relacionadas à organização e melhoria dentro do nosso Município. Assim foi um conhecimento positivo que marcou dentro da nossa atividade de liderança comunitária na cidade de Queimadas. (ENTREVISTADA EM: 30/11/2016).

Se houve dificuldades de coordenação, e se a participação da sociedade não foi a mais abrangente como era esperado, as suas razões não devem ser buscadas apenas na indiferença da sociedade marcada por ter uma cultura atrasada politicamente. Deve ser buscada no próprio Executivo ao tomar a ação de construir o Plano Diretor muito mais com o desígnio de exercer imperativos e limites legais do que construir um processo efetivo de transformação social.

Essa aprendizagem social foi percebida por aqueles que se envolveram no processo de elaboração:

Em primeiro lugar, como cidadão queimadense me senti acariciado em fazer parte de um plano assim, como o Plano Diretor colocado pelo Ministério das Cidades, que vem promover, colaborar para o desenvolvimento sustentável do nosso Município, um Município com mais de 20 mil habitantes. Para mim foi uma honra fazer parte da equipe que desenhou e organizou esse plano em nossa cidade. (ENTREVISTADO EM: 14/11/16).

Embora as falhas de mobilização e coordenação, de a participação não ter consistido de maneira mais ampla, porque careceram os meios e não foram movimentados os instrumentos e canais elementares e adequados, o processo de construção do Plano Diretor de Queimadas se estabeleceu num importante processo de aprendizagem. É a partir dessas pessoas na expectativa de serem convidadas e questionadas como sujeitos de transformação social que o processo de aprendizagem deve ser recuperado. Caso contrário se terá uma perda de oportunidade irreparável e uma desmobilização e desvalorização prejudicial à sociedade local. Essa aprendizagem:

Em outras falas identifica-se a aprendizagem que o processo proporcionou:

O aprendizado que nos deixou foi de que antes desse Plano Diretor nós não tínhamos uma esperança para o futuro, então esse plano aponta projetos para o futuro, para que o Município desenvolva cada vez mais, e também colabora para a população, porque esse planejamento é imprescindível para que a gente um dia possa ver o antes e o depois do plano, as metas a serem alcançadas. (ENTREVISTADA EM: 15/11/16).

Houve uma contribuição da população por meio das associações, dos representantes de cada entidade e segmentos organizados que participaram do processo, de personagens e informantes atuantes em alguns setores e áreas do conhecimento que deram informações e ajudaram na construção de propostas.

Os “livros” (produtos) do Plano Diretor, abarcando a Lei, continuam nas gavetas e não foram expostos e colocados via internet e por outras vias (bibliotecas públicas e escolares, por exemplo) à disposição da sociedade. O Banco de Dados não formado. Nenhum projeto previsto de captação de recursos, até mesmo para organizar os utensílios imprescindíveis como o Cadastro Imobiliário Urbano para constituir e ativar os próprios instrumentos de tributação, os quais também controlam, induzem e regimentam o processo de produção da cidade e do território municipal. O processo, assim, pereceu . Por quê? Por quem? E se perdeu já uma grande ocasião de mobilizar o Conselho, as associações, os gestores públicos, as entidades para debater essa descontinuidade durante a última Conferência Municipal das Cidades no período de 2014 à 2016.

Perdeu-se, inclusive, a ocasião para colocá-lo em discussão e socializá-lo com a comunidade local. A sua própria identificação com o território e no qual procuraram desempenhar seus direitos cidadãos em busca de soluções comuns despertas e discutidas publicamente.

Dos entrevistados, alguns atribuíram a maior dificuldade à participação do povo, à ausência de credibilidade, ao individualismo e pessimismo, ao nível de informação do povo.

É, basicamente tem diversos fatores. Eu acho que um deles é o nível de informação do nosso povo, está formando um certo pessimismo (...). Está todo mundo no individual, à espera pelo outro. Nenhuma pessoa toma decisão. Está carecendo de companheirismo e confiar no nosso potencial. (ENTREVISTADO EM: 24/01/2017).

Longe de conferir, como é de costume, a responsabilidade pelos seus próprios embaraços e incapacidades, duas falas anunciam que a falta de

informação, de desconhecimento da precisão de um Plano Diretor, o fato de ainda não ter alcançado a importância do Plano, está associado à falta de credibilidade da população nos políticos, nos gestores públicos. Portanto, são falas sobre falta de credibilidade nos políticos, nos gestores, nos responsáveis por cargos públicos. Assim:

[...] há um descrédito muito grande da população com relação a profissionais responsáveis, e quando lhe é apresentado o Plano Diretor que está sendo puxado por A ou por B, que vem dos gestores públicos, aí a pessoa diz: “Não, isso é coisa de política”. E associa logo a uma coisa que não tem crédito, que não vai de fato acontecer. (ENTREVISTADO EM: 23/01/2017).

Outra fala exige maior conhecimento do Plano, e já passou da hora de difundi-lo, de retornar à sociedade:

Os obstáculos voltam-se para o conhecimento do plano. Para que a pessoa faça algo é necessário ter conhecimento. Esse plano, eu acho, já existe há um bom tempo, foi votado e tudo, e até agora não foi difundido com ninguém, até mesmo na sociedade, com pessoas que tem conhecimento desse plano, com interesse de ver esse plano. Parece até que é uma coisa um pouco contida, para eu consegui-lo foi até difícil, uma terceira pessoa com quem falei foi que veio dar-me. Quando se sabe que um Plano desse não pode ficar engavetado (...) e sim distribuir com as pessoas da sociedade, que querem mesmo participar disso aí. Em seguida, o outro fator para que esse Plano tenha um desenvolvimento é que cada comunidade contenha em mãos o plano, que tenha alguém que o estude, para ver o que pode ser feito, como pode exigir as autoridades, em que podem auxiliar as autoridades. Porque a gente não pode pegar e dizer mesmo assim: “Isso aqui é só do prefeito”. Não é do prefeito, é meu, é seu, é de toda a sociedade, e juntos fazemos isso daí acontecer. (ENTREVISTADO EM: 22/03/17).

Ampla parcela das personalidades do âmbito, político, econômica e cultural municipal coloca a maior parte dos limites da execução do Plano Diretor nos gestores públicos, nos políticos que estão nos cargos públicos, administrativos e técnicos municipais. Exigem compromisso com o Município e com as suas dificuldades, informações e conhecimentos em temas e processos de interesse público, como é o Plano Diretor; exigem, até mesmo, a sua difusão ampla e o debate de seu conteúdo.

De uma maneira ou de outra, esses entrevistados, tomaram conhecimento da importância do Plano. É tanto que, quando questionados sobre o que sabem sobre o Plano Diretor, apenas uma entrevistada que não teve conhecimento. Um deles, com desenvoltura disse:

O Plano Diretor de Queimadas traz em seu corpo todo o planejamento estratégico elaborado de maneira participativa unido com a comunidade, onde você depara com toda informação no referente à economia, ao ambiental, ao social, todos esses aspectos estruturados de maneira estratégica e planejada para vinte anos, em cima dos anseios das comunidades tanto rurais quanto dos segmentos da zona urbana. (ENTREVISTADO EM: 28/03/17).

Outro entrevistado e também professor no Município colocou que:

O Plano Diretor é um documento que foi determinado pelo governo federal para os Municípios com mais de 20 mil habitantes e Queimadas se insere neste cenário. Ademais, o Plano Diretor acompanha em si uma visão holística de como se encontra o seu Município. Então ele é dividido em setor ambiental, social e econômico. O Plano Diretor delinea um perfil de todo Município sobre esses vários ângulos. (ENTREVISTADO EM: 29/03/17).

Mais à frente, informa:

Sem sombra de dúvida, a equipe responsável pelo Plano Diretor teve muito trabalho, foram feitas várias reuniões, mobilizações, sensibilizações, para que o pessoal estivesse penetrando nessa consciência da importância deste documento. Então eu participei por meio de reuniões, leituras de documentos, palestras, e, principalmente, levantamento de informações que serviram para implantar o Plano Diretor. (ENTREVISTADO EM: 29/03/17).

Faz jus enfatizar que o entrevistado coloca duas vezes que o Plano Diretor é um “documento”, porque na sua compreensão, o documento, o escrito, é uma prova, um valor da existência das coisas, dos seus desígnios e passível de ser cobrado, vigiado.

Logo, tipos de participação onde camadas populares e outras frações sociais são mobilizados em certos momentos para uma participação somente plebiscitária: aplaudir o dito e aprovar, crer que vai ser efetivado. E se se trata de crença, não haveria, por conseguinte, precisão de acompanhar, de controlar, de cobrar, de

reivindicar. Como era de se esperar, não por acaso essa visão se associa com a quantia mais esclarecida e escolarizada da sociedade.

Não por acaso, quando alguns dos informantes foram consultados sobre a sua visão quanto ao destino do Plano Diretor, depois de aprovado pela Câmara, a maioria, dos entrevistados, respondeu que não sabia do “destino do Plano, do que aconteceu ou que não tinham conhecimento de quando vai ser colocado em prática”. Também que “não tinha informação” e nem sabia “onde procurar informações”. Plano foi emudecido, não foi exposto, publicizado, não teve a sua cartografia corrigida, a legislação complementar não foi elaborada, não existe mais Equipe Técnica e Conselho Gestor, a Câmara não exige e aprovou uma Lei sob condição de que fossem completadas as tarefas anteriormente elencadas.

Essa interdição e silêncio em torno do Plano Diretor Participativo de Queimadas prescreve àqueles que trabalharam, se mobilizaram e apostaram em algo novo que estava nascendo e que dependia exclusivamente dos esforços da própria iniciativa local, estar-se perante de um ataque contra o futuro do Município e as suas instituições, entidades, e movimentos sociais. Impossibilitando os círculos virtuosos do processo de construção do Plano Diretor acontecerem de se multiplicar em outros círculos virtuosos e que redundem em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo (PUTNAM, 2003).

Impossibilitar que o Plano Diretor tenha continuidade só faz robustecer os níveis opostos de, desarranjos, segurança, omissão e própria estagnação social, cultural, econômica, e política do Município, senão retrocessos difíceis de serem controlados, além de problemas ambientais, como a desertificação que vem dilapidando o capital natural e ecológico do território municipal. Retrocessos causados por exemplo, pela centralização das decisões. De acordo com Buarque (2002) “a descentralização facilita significativamente a participação da sociedade nos processos decisórios e, pode, portanto, constituir um passo muito importante para a democratização do Estado e do planejamento”. As expectativas é que o Plano Diretor chegue a ser efetivado, sejam realizados. Mas um Presidente de associação comunitária disse: “espero que haja ação porque até agora eu só vi conversas e palestras, pelo menos aqui nós não tivemos benefício algum até hoje” (ENTREVISTADO EM: 10/01/17). Em outro depoimento:

Fui ativa, eu sempre oferecia minhas opiniões, minha participação foi excelente já que eu sempre estava a par do que estava acontecendo, sempre recebia as cartas informando onde seriam realizadas as reuniões, foi uma participação muito boa. (ENTREVISTADO EM: 24/01/17).

O processo, pelo menos para quem nele se envolveu, se estabeleceu num processo de aprendizagem, como atesta um presidente de Associação Comunitária:

Logo no início tivemos uma semana de capacitação para comunidade, todo um processo de mobilização, de introdução ao Plano Diretor foi realizado no Colégio Maria Dulce Barbosa. Eu participei de algumas reuniões. Daí a gente foi mesmo se aperfeiçoando e entendendo de uma forma mais aprofundada o que realmente era o Plano Diretor e o que ele trazia de benéfico para o Município. (PRESIDENTE DE ASSOCIAÇÃO, ENTREVISTADO EM: 14/11/17).

Em alguns momentos os presidentes de associações comunitárias manifestavam a necessidade de soluções rápidas para problemas que, às vezes, exigem respostas bem mais complexas. Uma delas é de cobrança a quem cabe, em primeiro plano, reivindicar para Administração Municipal buscar retornar a população o investimento que lhe foi determinado (participação voluntária, por exemplo, conhecimentos, saberes, experiências, capital cultural), resgatando o Plano Diretor e socializando com os munícipes perspectivas e responsabilidades, senão a própria responsabilidade de abandoná-lo ao esquecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de melhor entender o planejamento urbano pela ótica da participação popular e da democracia, um longo caminho foi percorrido. O debate a respeito da participação popular no planejamento urbano é um debate estrutural que careceu a intensificação teórica do sentido da participação popular e da democracia na atualidade.

Os limites estão colocados no frágil desempenho, da cultura política que impera e no capital social. E as possibilidades de ele vir a ser erguido e realizado estiveram e estão também nesses elementos. Isto é, o desenvolvimento ou o seu contrário estar atrelado ao nível de acúmulo de cada um deles e, especialmente, do capital social em determinado grupo. Ou seja, se os cidadãos e cidadãs não estiverem empoderados, o planejamento não acontecerá, como assegurou Oliveira (1997), de uma maneira atenuadora de conflitos sociais; nem tampouco participativa, como aqui se propôs analisar.

No entanto, o capital social só pode ser desfrutado por este enquanto fazendo parte ao grupo social, podendo obter resultados que não alcançaria individualmente. Assim sendo, a determinação de laços de reciprocidade e de confiança, a cooperação, a organização objetivando algo comum, implicam expressões do capital social e, consecutivamente, fatores adeptos a um ambiente democrático, potencializador da participação cívica e da solidariedade social, contribuintes para aumentar a eficiência da sociedade (PUTNAM, 1996). Ou seja, contribuem para obter os resultados pelo grupo pensado e desejado.

Nesse caso, conforme foi colocado, os diagnósticos de Queimadas assinalam para a vulnerabilidade do capital social, além de uma cultura política danosa e demarcada em valores antidemocráticos. Isso impossibilitou a participação ativa dos cidadãos e cidadãs na efetivação do Plano Diretor.

Compreendeu a partir da ótica dos cidadãos sobre o Plano Diretor, referente a dificuldade de colocá-lo em discussão e socializá-lo com a comunidade local, deve-se a falta de credibilidade da população nos políticos, nos gestores públicos, na falta de vontade política. Sobre o destino do mesmo, os entrevistados, responderam que não sabiam do “destino do Plano, do que aconteceu ou que não tinham

conhecimento de quando vai ser colocado em prática”. Também que “não tinha informação” e nem sabia “onde procurar informações”.

Uma vez construído o Plano e apontados os seus limites e possibilidades, inclusive a confirmação de que sem capital social não há crescimentos econômicos e, muito menos, desenvolvimento. Constatou-se que a cultura política que prevalece demonstra uma sociedade desarticulada, desorganizada e segregada. Essas sociedades têm no exercício do clientelismo a solução, o remédio para esse estado de desordem social. Nesse cenário, o capital social é bastante precário.

Mesmo compreendendo que qualquer participação é melhor do que nenhuma participação, percebe-se ganhos e também déficits democráticos nos sistemas participativos contemporâneos. Um dos básicos ganhos é a possibilidade de inclusão de populações nos processos de planejamento e gestão do Estado. Esta dimensão republicana de alcance ao poder, adotado por vários autores encontra na área do planejamento das cidades uma possibilidade efetiva de realização.

Nesse caso, o Plano Diretor estimulava uma possibilidade, um cenário de mudança social, tendo por alicerce o indivíduo e sua ação coletiva. Esse instrumento traria a possibilidade de uma nova prática política. Dessa maneira, essa nova institucionalidade colocada pelo Plano Diretor seria o ponto de partida para se pensar novas práticas políticas baseadas na participação e com o objetivo de desenvolver esses fatores produtivos, como o capital social, além do exercício de uma cultura política mais democrática.

De tal modo, em longo prazo (como se propõe o Plano) o acolhimento dessas novas práticas políticas poderia fazer com que os acúmulos de capital social, como normas, sistemas de participação e confiança, tendessem a ser cumulativos e a fortalecer reciprocamente, formando-se um movimento de aprendizado social onde as instituições modelam a prática política até então vigente e, mutuamente, a história moldasse as instituições (PUTNAM, 2003).

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. A Pesquisa no cotidiano escolar. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 35-46.

ALESSANDRI, A. **La utopía de la gestión democrática de la ciudad**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona. 2016, vol. IX, núm. 194 (01). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm> [ISSN: 1138-9788]. Acesso em 16 de jun. de 2016.

ALMEIDA, Elpídio. **História de Campina Grande**. Campina Grande/PB (1962). Edição (facsimile), Epigraf – 1993.

ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

AVRITZER, L. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Sociologias, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul./dez. 1999.

_____. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____. **Participação e Distribuição nas Políticas Públicas. Projeto Democracia Participativa**. DCP/UFMG. 2004. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org>. Acesso em: 19 ago 2007.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n.84, set. 2002. Disponível em:

<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 15 mar. de 2016.

_____. **Estatuto da Cidade**: a construção de uma lei. In: O Estatuto da Cidade: comentado / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. 120 p. Disponível em:<http://citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatueofBrazil_Port_Ch5.pdf> .Acesso em 14 mar. 2016.

BARBOSA, Lopes. **Terra Tataguçu. Retalhos da história de Queimadas**. S/d, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. **Das reformas de base ao BNH**. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Arqtextos, São Paulo, 10.120, Vitruvius, maio 2010.

Disponível em: < <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.120/3432>>. Acesso em 15 mar. 2016.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq.urb – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, nº 1, 2008. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/>. Acesso em 20 de maio de 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. [Tradução de Sérgio Miceli] – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001a.

_____, **Compreender**. In.: A Miséria do mundo. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BRASIL. (2004) **Ministério das Cidades**. Cadernos Mcidades no. 2. Participação e controle social. Brasília: Ministério das Cidades. 123p.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CÂMARA, Epaminondas. **Datas campinenses**. Campina Grande: Ed. Caravela. 1998.

CARDOSO, Ruth. C. L. (Org.) “Aventura de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método” IN: **A Aventura Antropológica: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DEMO, Pedro. **Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 80).

_____, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L & M, 1981.

ECHAVARRIA, Corina. **Espaço público e institucionalização: resistências à organização formal do Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)**. 2005. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/disserta/mestacad/echavarria_corina.html>. Acesso em 15 agosto. 2017.

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

FLEURY, S. **Iniciativa Popular**. In Avritzer, L.; Anastásia, F. (orgs.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 94-98.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 21, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01044478200300020000=iso>. Acesso em: 19 agosto 2017.

FUNGERIK, A.; Wright, E. **Experimentos em democracia deliberativa**. Sociologias, nº 2, Porto Alegre, UFRGS, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 3. ed. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 1991.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia. Entre facticidade e validade**. Vol. 1. São Paulo: Ed. Tempo Brasileiro, 2003.

KRAFTA, Rômulo. **Planejamento no plural**. Porto Alegre, UFRGS, IPH, 2001 (2002).

LANIADO, Ruthy Nadia; MILANI, Carlos R. S. **Contestação política e solidariedades transnacionais**: a contribuição política dos movimentos feministas e das redes ambientalistas para uma nova ordem mundial. In: Segundo Seminário Nacional, 2007, Florianópolis. Anais do Segundo Seminário Nacional. Florianópolis : UFSC, 2007.

LANIADO, Ruthy Nadia; RAMOS, Núbia dos Reis. **Cidadania participativa e direitos humanos: ampliando a cultura política e a democracia**. XI Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Universidade Federal de Sergipe. Mimeo, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEWIN, Linda. **Política e parentela na Paraíba: um estudo de caso de oligarquia de base familiar**. [tradução de André Villalobos] – Rio de Janeiro: Record, 1993.

LOPES, Antonio Carlos Ferreira. **Queimadas seu povo sua Terra**. Queimadas-PB.S/d, 2006.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. **Eleições e representação**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 Set 2017.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para crise urbana**. 7ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARTINS, H. H. T. de S..**Metodologia qualitativa de pesquisa**. Revista educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, mai/ago. 2004.

MENEZES, Marilda Aparecida de. História oral: uma metodologia para o estudo da memória. UFRN, Biblioteca setorial do CCHLA, 2005.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. **Inovação gerencial em serviços públicos de Saúde e Cidadania**. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002 (Série B Textos Básicos de Saúde).

MILANI, Carlos R. S. **Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política**. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 Feb 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S1517-45222006000200008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Pacto Nacional pelo Saneamento Básico**. Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), 2008. Disponível em www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades. Acesso em: 13 de jun. de 2016.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização**. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

MONTEIRO, José Marciano. **A política como negócio de família: para uma sociologia política das elites e do poder político familiar**. São Paulo: LiberArs, 2016.

MOURA, J. T. V.; SILVA, M. K. **Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, 2008.

NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução**. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.) *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **“O Trabalho do Antropólogo: Olhar, Ouvir e Escrever”**. In: O trabalho do Antropólogo. 2ª edição. – Brasília: Paralelo 15; São Paulo, Editora UNESP, 2000. (p. 17 a 37).

PAIVA, Rita. Gaston Bachelard: **a imaginação na ciência, na poética e na sociologia**. São Paulo: FAPESP, 2005.

PORTELA, G. L. **Abordagens técnico-metodológicas**. Projeto de Pesquisa no ensino de Letras para o Curso de Formação de Professores da EUFS. Disponível em www.uefs.br. Acesso em 08 de março de 2016.

RANDOLPH, Rainer. **Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”**: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. Scripta Nova. REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS

SOCIALES Universidad de Barcelona. Barcelona. 2007. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24517.htm>. Acesso em: 04 de setembro de 2016

PINTO, José Marcelino Rezende. **A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1995000100007. Acessado em 04 de setembro de 2016

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** 3 ed. Rio de Janeiro – RJ: Editora FGV, 2002.

RENAULT, Letícia. **Comunicação: um instrumento de política?** INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Trabalho apresentado no Núcleo de Políticas e Economia da Comunicação, XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, *Anais...* Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003. Disponível em <<http://reposcom.portcom.intercom.org.br/bitstream/1904/4862/1/NP10RENAULT.pdf>>. Acesso em: 17 de agosto de 2017.

RIBEIRO, L.C.de Q. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira.** In: Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Orgs. RIBEIRO,L.C. de Q. & CARDOSO, A. L. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1989.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **Morar, atuar e viver.** Teoria e Debate, nº 9, 1990. p. 98-119

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R., NAKANO, K., **Solo Urbano e Habitação de Interesse Social. A Questão Fundiária na Política Habitacional e Urbana do País**, 2008. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-e-habitacao-de-interesse-sociala-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais/>. Acesso em: 15 mar. de 2016.

SILVA, R. C. N.; MACÊDO, C. S. **A Urbanização brasileira.** Disponível em http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/cursos/Geografia%20%20Reing/Geografia%20Urbana/Geo_Urb_A05_WEB_ZBM_SF_SI_SE_161209.pdf. Acesso em 15 de mar. de 2016.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Por uma geografia nova:** da crítica de geografia a uma geografia crítica. São Paulo: Hucitec, 1986 SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar a cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia de letras, 2010.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. **A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea.** 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n20/n20a05> Acesso em: 04 de Setembro de 2017.

SOUZA, M. L de. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Colonização.** In: Formação história do Brasil. 10 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979. (p.57-108).

_____. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana C. C. **Movimentos sociais, participação e sistema político:** velhas e novas questões. Campinas: UNICAMP, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez Editora, Salvador: UFBA, Recife: Equip, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América.** São Paulo, SP: Abril Cultural, 1985

TOLOSA, H. C.– **Política Urbana e Redistribuição de Renda.** Rio de Janeiro. Revista de Planejamento Econômico. 1977. In: TOLEDO, ANA HELENA P. de CAVALCANTI, MARLY (organizadora). Planejamento Urbano em Debate. São Paulo, Ed. Cortez & Moraes, 1978.

TONELLA, Celene. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições** 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003 acessado em: 14 de julho de 2016.

TRIVINOS, A.N.S..**Introdução à pesquisa de ciências sociais.** 1. ed., sociais 14 reimp. São Paulo: Atlas, 2006.

UGARTE, Pedro Salazar. **Que participação para qual democracia?.** In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.) *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Ed. 34, 2004.

YOUNG, I. **Inclusion and democracy.** Oxford: Oxford University Press. 2000.

APÊNDICE A - FORMULÁRIO APLICADO A POPULAÇÃO

Gênero: 1. Masculino 2. Feminino

Escolaridade:

1. 1º grau comp/incomp 2. 2º grau comp/incomp 3. superior
comp/incomp

1. Participa de reuniões ou faz parte de alguma associação de bairro ou de moradores?

Sim

Não

2. Já teve a oportunidade em participar de Conferências, Conselho ou algum espaço que definiu alguma política pública local? Qual? Conte-me como foi esse processo?

3. Você sabe o que é um plano diretor municipal?

Sim

Não

4. Conhece ou ouviu falar do Estatuto da Cidade?

Sim

Não

5. Conhece o Plano Diretor Participativo de Queimadas PDPQ?

Sim

Não

5.1. Se sim, na sua avaliação, conhece:

Bem

Pouco

Muito pouco

6. Conhece/sabe quais as atribuições do Conselho Gestor do Plano Diretor?

Sim

Não

7. Tem ou teve informação(ões) do(s) processo(s) de elaboração do PDPQ?

Sim

Não

8. Participou em alguma das fases da elaboração do plano diretor?

Sim

Não

8.1. Se sim, como?

audiência pública

consulta pública/fóruns de discussão

8.2. Se não, por quê?

a) Não tem interesse na questão

b) Não acredita(va) poder influir no processo/nas discussões

c) Não pode participar

d) Não foi informado

e) Outro

9. Quais seriam as principais dificuldades para participar de audiências e consultas públicas do plano diretor?

a) Falta de informação

b) Falta de tempo

c) Dificuldade de acesso

d) Dificuldades financeiras

e) Outras

10. Acompanha/observa alterações geradas no seu bairro a partir de demandas colocadas no plano diretor?

Sim

Não

11. Você é favorável/contrário a alguns destes itens abaixo relacionados ao plano diretor:

11.1. Preservação/manutenção das “áreas verdes” e de lazer:

a favor

contra

11.2. Preservação dos prédios históricos e das áreas de interesse histórico e cultural:

a favor

contra

11.3 Para aprovação de empreendimento de impacto social, econômico e ambiental deve ser ouvida a população

Sim

Não

11.4 Deveria haver participação direta da população nas decisões fundamentais relacionadas ao planejamento da cidade

Sim

Não

12. De que forma você considera que a população poderia participar efetivamente da gestão do plano diretor:

a) audiências públicas

b) pesquisas públicas de opinião

c) consultas plebiscitárias (consulta conjuntamente ou não com as eleições)

d) consultas e participação via Internet

e) outras

13. Na sua opinião, a Prefeitura Municipal de Queimadas tem se preocupado/estimulado a participação efetiva da população no planejamento da cidade:

Sim

Não

14. Apesar das dificuldades gostaria de participar ativamente das discussões sobre a gestão ou revisão do plano diretor?

Sim

Não

APÊNDICE B - FORMULÁRIO APLICADO À GESTORES

Gênero: 1. Masculino 2. Feminino

Escolaridade:

1. 1º grau comp/incomp 2. 2º grau comp/incomp 3. superior
comp/incomp

Bairro/Comunidade:

Qual era o cargo que você ocupava na época da elaboração do Plano Diretor do Município? _____

1. Participa de reuniões ou faz parte de alguma associação de bairro ou de moradores?

Sim

Não

3. Já teve a oportunidade em participar de Conferências, Conselho ou algum espaço que definiu alguma política pública local? Qual? Conte-me como foi esse processo?

3. Você sabe o que é um plano diretor municipal?

Sim

Não

4. Conhece ou ouviu falar do Estatuto da Cidade?

Sim

Não

5. Conhece o Plano Diretor Participativo de Queimadas PDPQ?

Sim

Não

5.1. Se sim, na sua avaliação, conhece:

- Bem
- Pouco
- Muito pouco

6. Conhece/sabe quais as atribuições do Conselho Gestor do Plano Diretor?

- Sim
- Não

7. Tem ou teve informação(ões) do(s) processo(s) de elaboração do PDPQ?

- Sim
- Não

8. Participou em alguma das fases da elaboração do plano diretor?

- Sim
- Não

8.1. Se sim, como?

- audiência pública
- consulta pública/fóruns de discussão

8.2. Se não, por quê?

- a) Não tem interesse na questão
- b) Não acredita(va) poder influir no processo/nas discussões
- c) Não pode participar
- d) Não foi informado
- e) Outro

9. Quais seriam as principais dificuldades para participar de audiências e consultas públicas do plano diretor?

- a) Falta de informação
- b) Falta de tempo
- c) Dificuldade de acesso
- d) Dificuldades financeiras
- e) Outras

10. Acompanha/observa alterações geradas no seu bairro a partir de demandas colocadas no plano diretor?

Sim

Não

11. Você é favorável/contrário a alguns destes itens abaixo relacionados ao plano diretor:

11.1. Preservação/manutenção das “áreas verdes” e de lazer:

a favor

contra

11.2. Preservação dos prédios históricos e das áreas de interesse histórico e cultural:

a favor

contra

11.3 Para aprovação de empreendimento de impacto social, econômico e ambiental deve ser ouvida a população

Sim

Não

11.4 Deveria haver participação direta da população nas decisões fundamentais relacionadas ao planejamento da cidade

Sim

Não

12. De que forma você considera que a população poderia participar efetivamente da gestão do plano diretor:

- a) audiências públicas
- b) pesquisas públicas de opinião
- c) consultas plebiscitárias (consulta conjuntamente ou não com as eleições)
- d) consultas e participação via Internet
- e) outras

13. Na sua opinião, a Prefeitura Municipal de Queimadas tem se preocupado/estimulado a participação efetiva da população no planejamento da cidade:

- Sim
- Não

14. Apesar das dificuldades gostaria de participar ativamente das discussões sobre a gestão ou revisão do plano diretor?

- Sim
- Não

15. Na sua opinião, nos processos de planejamento e gestão do Plano Diretor há a prevalência dos critérios técnicos ou políticos. Em relação aos critérios políticos vislumbra-se a pressão de algum(ns) grupos de interesse?

APÊNDICE C – Quadro dos Entrevistados (as).

Nº	Entrevistado (a) Profissão/Ocupação/Função	Data da Entrevista	ESC*
1	Secretário de Infraestrutura do Município de Queimadas	09/11/16	SC
2	Radialista	13/11/17	EM
3	Artista plástico do Município de Queimadas	19/11/17	EF
4	Secretário de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Queimadas	09/11/17	EM
5	Fiscal da Prefeitura Municipal de Queimadas	14/11/17	EM
6	Presidente da Associação	26/01/17	EM
7	Secretário Adjunto de Agricultura do Município de Queimadas	14/11/16	EM
8	Professora e também funcionária da Prefeitura Municipal de Queimadas	09/01/17	SC
9	Presidente da Associação	10/11/16	EM
10	Escrituraria da Prefeitura Municipal de Queimadas	14/11/17	SC
11	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Queimadas	23/01/17	EM
12	Professora e também funcionária da Prefeitura Municipal de Queimadas	09/01/17	SC
13	Secretária de Administração do Município de Queimadas	15/11/16	SC
14	Liderança Comunitária	30/11/16	EM
15	Assistente social EMATER	14/11/17	SC
16	Professor no Município	29/03/17	SC
17	Presidente da associação	24/01/17	EM
18	Vereador do Município de Queimadas	13/01/17	SC
19	Estudante de Engenharia Agrícola da Universidade Federal da Paraíba	28/03/17	EM
20	Diretor do Colégio do Município de Queimadas	22/03/17	SC
21	Prefeito Municipal de Queimadas	18/12/07	SC

Quadro 3 Lista dos Entrevistados

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2016/2017. *Escolaridade: EF (Ensino Fundamental); EM (Ensino Médio); SC (Superior Completo)

ANEXOS

Figura 19. COMUNIDADES DO BRITO E TORRÕES

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto – FUNCER – ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (17-03-2006).



Figura 20. COMUNIDADE DO BARRACÃO

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCEP) – ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (23-03-2006).



Figura 21. COMUNIDADE DA QUIXABA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCEP)-ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (25/01/2006)



Figura 22. COMUNIDADE DO COQUEIROS

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER)-ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (25/01/2006).



Figura 23. COMUNIDADE DA MALHADINHA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) ETAPA do DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (25/01/2006).



Figura 24. COMUNIDADE DA BOA VISTA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (23-03-2006)



Figura 25. COMUNIDADE DO CEDRO, PINHÕES, CAJAZEIRAS E FAZENDA CEDRO.

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (22-12-2005)



Figura 26. COMUNIDADE DO ALTO DOS CORDEIROS, FAZENDA SÃO LUÍS E POVOADO PEDRO PAZ.

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCEC) ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL (25_01_2006).



Figura 27. COMUNIDADES DAS CAMPINAS DE CIMA, CAMPINAS DE BAIXO, FORMIGUEIRO, LAGOA DOS PATOS E SERRARIA.

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCEC) ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Campinas de Cima e de Baixo, Serraria, Lagoa dos Patos e Formigueiro (REGIÃO 10) 16_01_2006.



Figura 28. COMUNIDADES DE LAGOA DO JUCÁ, BARAÚNAS E ANGICOS

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO \ Lagoa do Jucá, Baraúna e Angicos. REGIÃO 9 - 15_12_2005.



Figura 29. COMUNIDADE DE OLHO D' ÁGUA SALGADO

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER)-ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL/Olho D'água (Região 9) 03-03-2006



Figura 30. COMUNIDADE DAS CAPOEIRAS

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER)-ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL / Capoeiras (Região 9) 03-03-2006.



Figura 31. COMUNIDADES DA PEDRA DO SINO, MUMBUCA E OITI

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL/Pedra do Sino, Mumbuca e Oití (13-03-2006)



Figura 32. COMUNIDADE DOS VERDES

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Verdes, REGIÃO 9 15_12_2005.



Figura 33. COMUNIDADE DO LUTADOR

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER)-ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Pedra do Sino, REGIÃO 19 25_01_2006.



Figura 34. COMUNIDADE DO RIACHO DO MEIO

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO Riacho do Meio REGIÃO 3 16_12_2005.



Figura 35. COMUNIDADES: PIABAS, FURNAS, BELA VISTA E SACO

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO 3 16_12_2005.



Figura 36. COMUNIDADE DA CAIXA D'ÁGUA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Caixa D'água REGIÃO 12 18_01_2006



Figura 37. COMUNIDADE DE GRAVATÁ DE QUEIMADAS, GRAVATÁ DOS

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER)-ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL\ Gravatá (Sem data).



Figura 38. COMUNIDADES DA BAIXA VERDE, BALANÇO, MACACOS E MUQUÉM

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCEC)-ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL\Baixa verde, Capivara, Muquém, Macacos e Balanço Região 5 (14-03-2006).



Figura 39. COMUNIDADE DE CATOLÉ

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCEC) – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Catolé I e II REGIÃO 7 17_12_2005.



Figura 40. COMUNIDADE DE CAMPO COMPRIDO E SULAPA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto – FUNCER – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Campo Comprido_Sulapa Sensibilização REGIÃO 11 03_12_2005.



Figura 41. COMUNIDADE DA SERRA DE QUEIMADAS

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER)-ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Sítio da Serra REGIÃO 1 0 8_12_2005.



Figura 42. COMUNIDADE DO CASTANHO DA SERRA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL\Castanho 10_02_2006 (REGIÃO 13).



Figura 43. COMUNIDADES DO ARRASTO VÉLEZ

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Maracajá I e II, Arrasto e Velez REGIÃO 2 10_12_2005.



Figura 44. COMUNIDADE DA GURITIBA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\Guritiba, REGIÃO 2 10_12_2005.



Figura 45. COMUNIDADE DE ZÉ VELHO

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL\Região 01 Zé Velho, 27_01_2006.



Figura 46. COMUNIDADE DO LOTEAMENTO LUNA

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER)-ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\ Luna, REGIÃO 6 11_12_2005.



Figura 47. COMUNIDADE DO MARACAJÁ

Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) – ETAPA MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO\ Maracajá. REGIÃO 2 10_12_2005.



Figura 48. COMUNIDADES DE MALHADA GRANDE, RECANTO, CAIÇARA, CAMPO DE BOI, CACHOEIRINHA, QUEIMADAS DE DENTRO E CALVO Fonte: Arquivo da Fundação Carlos Ernesto (FUNCER) - ETAPA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL / Malhada Grande e regiões (sem data)