

# Desafios da Participação Popular: O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Entre Rios

Carlane Costa Dias\*<sup>1</sup>  
Luana Stifelman\*<sup>2</sup>  
Rosenilda dos Santos Sousa\*<sup>3</sup>

Liliane Ferreira Mariano da Silva\*<sup>4</sup>

## Resumo

*O presente artigo apresenta os desafios propostos para a adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Entre Rio, no Litoral Norte da Bahia, às exigências do Estatuto da Cidade, Lei 10.257-2001, que torna obrigatório o diálogo com a sociedade no processo de construção e gestão do PDDU. O artigo foi estruturado em cinco partes: o Estatuto da Cidade e o PDDU; a realidade sócio-econômica, urbanística, ambiental e cultural do Município; o processo de participação para a proposta de adequação, e a conclusão sobre os novos paradigmas que dizem respeito à democratização do processo de planejamento e gestão urbanos.*

**Palavras – Chave:** Planejamento Urbano, Planejamento Democrático, Participação Popular, Práticas Pedagógicas.

---

<sup>1</sup>\* Estudante do 5º ano do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Salvador

<sup>2</sup>\* Estudante do 4º ano do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Salvador

<sup>3</sup>\* Estudante do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Salvador

<sup>4</sup> Arquiteta e Urbanista, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Université de Sorbonne

Além dos alunos indicados, para a elaboração deste artigo, também contamos com o apoio das alunas Fernanda Guimarães Mazza e Maiana Fernandes Vaz Freitas, da Universidade Estadual da Bahia – UNEB e da professora Maria Raquel Mattoso Matedi, Mestre em Ciências Sociais e Doutoranda em Planejamento Urbano pela Universidade de Barcelona.

## **O Estatuto da Cidade**

Com a aprovação do Estatuto da Cidade – EC em 21 de julho de 2001, Lei 10.257, o papel do PDDU foi reforçado, propiciando a aplicação de instrumentos de organização e planejamento do desenvolvimento urbano; regularização fundiária; e democratização da gestão pública, tornando obrigatória a participação da sociedade no processo de elaboração e acompanhamento do PDDU. O Estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e visando prioritariamente o bem - estar coletivo e gestões de governo mais democráticas.

Para atingir tais objetivos, o Estatuto vale-se de uma série de instrumentos, dentre os quais a gestão orçamentária participativa, o plano diretor participativo, e vários outros recursos que possam garantir aos cidadãos de todas as classes sociais, o direito à cidades mais sustentáveis e a uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Segundo o Estatuto, o PDDU deve abranger toda a área do município, e não apenas a da cidade, como anteriormente. Dessa forma, pretende-se que todas as cidades que possuam mais de vinte mil habitantes, que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou áreas de especial interesse turístico, ou ainda aquelas que estejam sob influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, possam elaborar estratégias e diretrizes de desenvolvimento mais eficientes, e que gerem sobre o território municipal áreas mais organizadas, equilibradas e sustentáveis. Isto deve acontecer num prazo máximo de cinco anos após aprovação dessa lei, ou seja, tais municípios deverão cumprir essa lei até 2006. Os prefeitos que a descumprirem incorrerão em crime de improbidade administrativa. Além de estabelecer instrumentos essenciais para a elaboração de políticas urbanas mais eficazes, o Estatuto das Cidades também torna obrigatória a participação popular nas discussões sobre as futuras propostas para o município, em forma de debates, audiências e consultas públicas durante todo o processo de elaboração e consolidação dessas políticas, garantindo assim o pleno exercício da cidadania e a certeza de continuidade e consolidação das estratégias elaboradas a partir desses planejamentos.

Dessa forma, pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade é um instrumento capaz de contribuir para a viabilização de práticas democráticas no processo de planejamento e gestão do território.

## **O município de Entre Rios**

O município de Entre Rios, com uma população de 43.650 habitantes (IBGE 2000), está localizado na Região Econômica do Litoral Norte, e a 134 km de Salvador. Esta região, entre os séculos XVI e XVII, teve o seu processo de ocupação ligado à introdução da cultura da cana-de-açúcar pela colonização portuguesa no litoral do Brasil, e posteriormente pela expansão da pecuária a partir da Casa da Torre de Garcia D'Ávila. Durante esse processo, a Região ganhou grande importância no cenário econômico baiano, e passou a ser caracterizada como zona de passagem, devido principalmente à sua proximidade com Salvador e a Região do Recôncavo.

Atualmente, o Litoral Norte tem a agropecuária como elemento estruturador do quadro econômico regional, apesar de este quadro ter sido diversificado por outras atividades que se consolidaram com o passar do tempo - a exemplo do reflorestamento-, desarticulando as atividades tradicionais. Os impactos dessa nova atividade causaram mudanças no mercado de trabalho, gerando empregos na atividade industrial, alterando a composição social tradicional, bem como a estruturação urbana e regional.

Segundo o Plano Diretor existente, um outro problema evidente no município de Entre Rios é a fragilidade de sua economia, visto que, devido à proximidade de grandes centros urbanos, ele apresenta dificuldade para a consolidação de setores como o de comércio e serviços. Isso faz com que o município seja caracterizado pela baixa geração de empregos, fazendo com que o quadro de renda familiar, que já era crítico, recrudescesse. De acordo com o Censo de 1991, cerca de 84,3% dos domicílios possuíam renda de até 2 salários mínimos.

Diante de algumas questões aqui identificadas como entraves para o seu desenvolvimento sócio- econômico, o Município aposta no seu potencial turístico para modificar o cenário atual, desde que este seja desenvolvido mediante práticas conservacionistas de proteção de ecossistemas. Com a inclusão da região do Litoral Norte ao Programa de Desenvolvimento Turístico do Estado, elaborado pela Bahiatursa e a construção da Linha Verde, abre-se definitivamente o litoral da Região para o incremento desse setor.

Com a valorização das áreas litorâneas, instalou-se a especulação imobiliária descontrolada, bem como ocupações irregulares que alteraram e destruíram ecossistemas importantes. Segundo dados da CONDER, quase 50% dos loteamentos ferem a Legislação Federal específica, além de se estenderem sobre manguezais, coqueirais e outras áreas frágeis do ponto de vista ambiental. Atualmente estão sendo implantados grandes projetos com forte impacto sócio-econômico no Município. Sendo assim, Entre Rios se depara com um crescimento econômico desarticulado da realidade sócio-cultural local, provocando a degradação do seu meio ambiente e consolidando a concentração de renda. Um dos grandes desafios está em aliar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento sustentável.

## **A Proposta de Adequação**

A Universidade Salvador, através de um financiamento do CNPQ e com o apoio de alunos do curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia, vem realizando a ampliação e revisão do PDDU de Entre Rios, elaborado no ano de 2000, com respaldo nas disposições do Estatuto da Cidade. A equipe técnica multidisciplinar, formada por professores e alunos, elaborou um Plano de Trabalho que propõe a condução do processo de forma aberta e participativa, ampliando as possibilidades de ordenamento territorial e de garantia da função social da cidade.

A Revisão do Planejamento tem seu marco zero na montagem de uma estrutura interativa de apoio logístico e operacionalização, expressa no curso de Arquitetura e

Urbanismo da UNIFACS e pelo Escritório de Entre Rios, vinculado ao Gabinete do Prefeito.

Os trabalhos de revisão do PDDU do Município de Entre Rios estão distribuídos em três fases de atividades: a fase de re-leitura da cidade; a de revisão do planejamento estratégico; e a da elaboração da versão final do Plano Diretor do Município de Entre Rios e do relatório de legislação.

A fase de re-leitura deverá ser desenvolvida através de levantamento de dados secundários e primários em Órgãos Federais, Estaduais e Municipais. Os dados primários serão levantados diretamente pela equipe através de entrevistas, realização de seminários, debates, observação direta e outras informações obtidas através de mecanismos a serem apresentados em seguida.

No segundo momento, conduzido pela equipe técnica, com o resultado da primeira fase e de um amplo processo de discussão com a comunidade local, serão identificadas as estratégias de desenvolvimento e os caminhos para alcançá-las, ou seja, as diretrizes, os programas, os projetos e as ações. O documento gerado aponta para um Plano Estratégico e as oportunidades de negócios no mapa do Modelo Físico Territorial.

E finalmente, após aprovado em Audiência Pública o documento produzido no segundo momento, parte-se para adequá-lo a uma linguagem jurídica, concluindo-se a montagem do Relatório Final de Diretrizes e Legislação Urbanística, que mais uma vez serão submetidos a Audiência Pública para aprovação.

## **Estratégias de Participação**

O processo de democratização que se estabeleceu no Brasil a partir da década de 1980, pode ser observado, depois de muitas pressões populares e formação de movimentos sociais e urbanos, como fatores que favoreceram o desenvolvimento da participação cidadã na medida em que o poder público pode agir em consenso com o

povo. A expressão do indivíduo passou a ser respeitada estimulando-se a conexão entre as políticas públicas e as reais necessidades na gestão das cidades.

Hoje, a elaboração ou revisão de planos diretores devem acontecer através de um processo onde a população pense e discuta a cidade onde mora. A participação popular no planejamento e gestão das cidades, deve dar-se das seguintes maneiras: partilha do poder, administração pública transparente, eficiente e flexível, integração, descentralização e continuidade na participação. As regras devem ser claras, o grupo coordenador deve passar credibilidade, com uma linguagem acessível. Além desses pressupostos, o Ministério das Cidades considera que para uma real participação é necessária uma mudança cultural, onde a equipe técnica possa promover a sensibilização e mobilização social em diversas linguagens.

É importante mencionar que a proposta ora apresentada, trata de ações preliminares através das quais se levantam as diretrizes gerais e os princípios metodológicos que irão orientar as atividades, sem, contudo, pretender esgotá-las. De fato, a forma final de operacionalização do *Plano* também resultará dos procedimentos participativos, e condicionar-se-á às discussões e às avaliações prévias que serão oportunamente desenvolvidas entre a equipe técnica da proponente e da municipalidade.

Entende-se como objetivo geral, o envolvimento da comunidade residente no Município de Entre Rios no processo de revisão e atualização do seu PDDU, através do estabelecimento de um Fórum Comunitário Municipal. Como objetivos específicos dessa proposta, pode-se citar: a identificação de redes de associativismo e grupos de moradores (formais e informais) existentes no Município, considerando-se a sede municipal, os distritos e seus respectivos povoados; o estabelecimento, a partir do conjunto de entidades, associações e lideranças existentes, de agrupamentos com base nos critérios de proximidade territorial e diversidade social; a promoção de encontros e reuniões com grupos de moradores da área visando, levantar os problemas e oportunidades locais percebidos pela população, bem como suas respectivas propostas ou sugestões de solução aos problemas identificados; a formação de um Fórum Comunitário e o estabelecimento de três etapas / momentos do trabalho: de Consulta; de Proposição e de Impulsão e Realização; e a identificação das principais demandas

comunitárias e os conflitos de interesse, os quais irão subsidiar a revisão e atualização do PDDU.

## **Procedimentos metodológicos**

Os procedimentos metodológicos aqui utilizados pressupõem a existência de uma diversidade de entidades, associações e/ou agentes e lideranças sociais locais que atuem, formal ou informalmente, na área que será o objeto de ação, e a necessidade de identificação prévia desses grupos, de forma a envolvê-los no processo de trabalho.

Para tanto, será utilizada uma metodologia de natureza participativa que compatibilize prazos e capacidade operacional com representatividade. Em outras palavras, há que se estabelecer procedimentos capazes de garantir, em tempo hábil e a custos exequíveis, a participação do maior número possível de entidades e/ou segmentos sociais e lideranças, assegurando-se a representatividade dos mesmos em relação ao conjunto do corpo social.

Essa concepção metodológica apóia-se, originalmente, nos chamados métodos de diagnósticos rápidos e participativos, adequados para a abordagem de comunidades rurais ou urbanas, objeto de planejamento e de intervenções governamentais. Considera-se que a participação comunitária, tanto no planejamento quanto na execução de programas, planos e projetos de desenvolvimento, cria condições favoráveis para a consecução dos objetivos e para a realização de ações. Entretanto, a participação efetiva ocorre tão - somente se estabelece uma sinergia entre a equipe técnica e a comunidade. À primeira cabe o esforço no sentido de mobilizar o apoio e o envolvimento de todos os segmentos sociais locais, sem ceder a qualquer tipo de restrição e/ou dificuldade. À comunidade cabe a participação, que poderá ser mais ou menos efetiva, variando de acordo com a qualidade das informações recebidas e o entendimento do significado desse tipo de trabalho.

Nesse sentido, embora seja o *Plano de Mobilização e Sensibilização* um guia para o trabalho no Município de Entre Rios, o mesmo poderá ser redefinido ou ajustado após o início dos trabalhos conjuntos entre a UNIFACS e a Prefeitura Municipal de Entre Rios. A sua operacionalização prevê o desenvolvimento das seguintes atividades específicas:

- Elaboração de uma **Agenda de Trabalho** em conjunto com a Prefeitura Municipal de Entre Rios;
- **Reuniões Comunitárias** locais a serem realizadas nos distritos e povoados do Município e bairros da sede, com vistas a *divulgar* o trabalho, *sensibilizar* e *convocar* os munícipes para participação no Fórum Comunitário;
- **Seminário de Abertura**<sup>5</sup> - Cujo objetivo será o de *abrir* oficialmente os trabalhos de revisão e atualização do PDDU de Entre Rios, *divulgar* os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento dos trabalhos, bem como facilitar o estabelecimento do 1º núcleo do Fórum Comunitário previsto na metodologia;
- **Formação de um Fórum Comunitário** - A constituição de um Fórum Comunitário é parte integrante deste *Plano de Sensibilização e Mobilização*, e sua formação corresponde ao eixo deste Projeto de Adequação do PDDU de Entre Rios. Para tanto, conforme já mencionado, será realizado um Seminário de Abertura oficial dos trabalhos. Deste evento, participarão todos os segmentos sociais e as lideranças representativas do município, além das equipes técnicas do proponente e da municipalidade. O evento, que será precedido de encontros nas diversas localidades do município, possibilitará à equipe técnica obter uma primeira aproximação da rede de associativismo existente, estabelecendo-se, a partir do mesmo, as condições para a formação do Fórum Comunitário.
- **Produção e distribuição de cartilha ou folder informativo.** Visando a divulgação dos trabalhos e esclarecimento sobre o tipo de trabalho que será desenvolvido no município, suas diversas etapas e componentes;
- **Levantamento fotográfico** - Será realizado tanto a partir das necessidades de registro da equipe técnica, como da percepção dos moradores, os quais serão estimulados a desenvolver um Roteiro Fotográfico que expresse a situação atual da área.

---

<sup>5</sup> Corresponde à sessão de *Planejamento Por Objetivos*, prevista na Metodologia da Proposta de Trabalho.



- **Realização de entrevistas** com pessoas ou grupos que possam contribuir com o conhecimento da área e apresentar proposições para a revisão e atualização do PDDU de Entre Rios;
- **Realização de palestra** na (s) principal (ais) escola (s) de ensino médio da rede municipal e/ou estadual da sede, com vistas a divulgar, junto aos professores e aos alunos, o processo de revisão e atualização do PDDU e os trabalhos a ele correspondentes<sup>6</sup>.
- **Realização de oficina para capacitação do Fórum Comunitário**

## Considerações Finais

Ao observar os Planos Diretores elaborados até então, podemos destacar algumas dificuldades relativas à elaboração desses planos, onde a população possa realmente estar engajada no processo de construção. A começar pelos desafios encarados pela equipe técnica, que ao tomar como tarefa a elaboração de um Plano Diretor de um “dado” município “desconhecido” até então, precisa se debruçar na leitura do local, e principalmente entender e definir os possíveis mecanismos para sensibilizar e mobilizar a comunidade local para participar do processo de planejamento e gestão do território urbano.

Relacionados à participação popular, destacamos alguns aspectos considerados os maiores desafios a serem superados: o baixo grau de associativismo das comunidades, a falta de identidade da população com o local, a falta de crédito que a população desenvolveu ao longo de promessas políticas nunca efetivadas e a sua conseqüente ausência nos eventos promovidos, a falta de articulação entre os Conselhos, a incapacidade de olhar criticamente a realidade, apatia e a crença na prática tão difundida em nosso país da troca de fatores, por interesses partidários.

---

<sup>6</sup> De forma a sensibilizar os jovens estudantes com relação a esses trabalhos, poder-se-á promover um concurso de redação ou de frases que expressem as representações do grupo em relação ao bairro onde moram e suas expectativas quanto a seu futuro. Essa experiência foi desenvolvida em outros planos, com resultados bastante positivos quanto ao envolvimento dos jovens no processo.

Talvez o maior desafio agora seja não só sensibilizar e capacitar as comunidades, despertando sua consciência crítica e seu pensamento em um momento antes da discussão das propostas e das soluções, mas também incorporar no saber dos atuais alunos e futuros profissionais a necessidade de desenvolver novos mecanismos e metodologias adequadas à realidade local, capazes de garantir a real implantação de um processo democrático, podendo, portanto, contribuir para a construção de uma perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável. Essa tarefa, que é responsabilidade dos municípios, tem sido cumprida, de maneira lenta, pelas próprias equipes técnicas, em momento concomitante à elaboração dos Planos, mas deve ser entendida como competência de todos, assegurada pelo direito à cidadania.

## **Referências**

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2ª. ed. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO/ Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92 p.

COMISSÃO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Diagnóstico rápido participativo: manual de técnicas*. Compilado por Martin Whiteside. Moçambique, 1994.

SEPLAN/ CAR/ PMER. **Lei do Plano Diretor Urbano**, fev. 2000.