

iv enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DO PLANO DIRETOR DE VIÇOSA, MINAS GERAIS, BRASIL

SESSÃO TEMÁTICA: PROJETO URBANO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CRISE E
PERSPECTIVAS PARA A PRÁTICA E O CONCEITO

Ítalo Itamar Caixeiro Stephan

Professor da Universidade Federal de Viçosa
Arquiteto e Urbanista, mestre em Urban and Rural Planning (Technical University of Nova Scotia, Halifax,
Canadá) e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU USP
italostephan@gmail.com

OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DO PLANO DIRETOR DE VIÇOSA, MINAS GERAIS, BRASIL

Resumo

Viçosa é uma importante cidade universitária da Zona da Mata de Minas Gerais, com uma população superior a noventa mil habitantes. Este artigo trata de três momentos de participação popular relacionada ao plano diretor de Viçosa-MG, aprovado em 2000, com uma tentativa de revisão em 2008 e uma nova revisão iniciada em 2014. Cada período teve um processo participativo em que foram usados os meios disponíveis para divulgação e realização das reuniões, debates e audiências públicas. Setores da sociedade tiveram comportamento diverso perante às oportunidades de participação oferecidas. Com este trabalho, pretende-se contribuir para a memória da construção do plano diretor da cidade de Viçosa-MG.

Palavras-chave: Plano diretor participativo; Plano diretor de Viçosa; Revisões do Plano diretor.

Abstract

Viçosa is an important university town of the Mata Zone of the state of Minas Gerais, with a population above ninety thousand inhabitants. This article deals with three occasions of public participation related to the master plan of Viçosa-MG, approved in 2000, with an attempt to review in 2008 and a new review initiated in 2014. Each period had a participatory process in which they used the means available for dissemination and holding of meetings, debates and public hearings. Segments of society have different behavior towards the opportunities offered participation. With this work, we intend to also contribute to the memory of the construction of the master plan of the city of Viçosa-MG

Keywords: Participatory Master Plan, Master Plano of Viçosa, Master Plan revisions, Viçosa, Minas Gerais, Brazil.

Agradecimentos:

Fundação de Apoio à Pesquisa de Minas Gerais - Fapemig



Fotos de Viçosa em 2015: cortes de terreno bairro Santo Antônio; construções em áreas de preservação permanente na área central; ocupação em terrenos inclinados no Morro do Pintinho e expansão urbana em desobediência à legislação no Novo Santo Antônio. Fonte: Ítalo Stephan.

Introdução

A participação política deveria ser um dever de todo indivíduo já que a vida em sociedade envolve uma constante troca de bens e serviços, entretanto o que se percebe é um desinteresse por parte da maioria das pessoas no que se refere a questões de interesse coletivo. O que a maioria não percebe é que se muitos se omitirem do ato participativo, acabarão deixando as decisões nas mãos de uma minoria que exercerá uma atitude dominadora sem nenhuma resistência ou limitação.

Com este texto, pretende-se apresentar a participação popular em um importante momento da discussão da política urbana do município de Viçosa – MG.

O Plano Diretor de Viçosa vigente em 2015 era o de 2000 (Lei Complementar no 1383/2000). A partir dele, o município ganhou as leis de parcelamento do solo; do zoneamento; do uso e ocupação do solo e o Código Ambiental. O Código de Obras foi revisto. Foram criados o Instituto de Planejamento

Municipal – o IPLAM e o Conselho de Municipal de Planejamento – Complan, os quais tiveram muitas dificuldades para funcionar. A legislação vigente tem sido importante para a cidade, mas é constantemente alterada pontualmente por interesses políticos e por pressão do setor imobiliário. Com isso, irregularidades foram permitidas: construção em margens de rios e em área de proteção dos mananciais; construções de vias mais extensas que o permitido e a construção de loteamentos em áreas rurais. Em vários casos permitiu-se a construção de grandes prédios em vias estreitas. Há uma proliferação de loteamentos irregulares na área rural, construídos sem licenças ambientais e técnicas e sem fiscalização.

A partir da Leitura Participativa realizada para a revisão do Plano Diretor de Viçosa (iniciada em 2014 para ser concluída em 2016) desenha-se a seguir uma breve caracterização dos principais problemas Na segunda década do século XXI, para grande parte da população de Viçosa são exigidos esforços físicos que muitos não têm condições para isso. A topografia da cidade é acidentada. Costuma-se dizer que há dois tipos de terreno: “os de morro acima ou de morro abaixo”.

Para os moradores mais humildes que não possuem automóvel particular, prevalece a precariedade das vias, das calçadas, das travessias das vias, dos pontos de ônibus, das escolas, creches e postos de saúde. Uma parcela significativa da população padece da dependência do transporte coletivo, considerado caro – e muito mal avaliado - ou é condenada a andar grandes distâncias, em geral em caminhos perigosos – sem calçadas e iluminação. Há uma significativa parte da população de cadeirantes aprisionados em casa. Os esgotos são parcialmente recolhidos, mas não há tratamento. Para a maior parte dos viçosenses, saneamento básico significa apenas o abastecimento de água, às vezes com interrupções, e a coleta de esgotos, que chega apenas aos imundos cursos d’água. A drenagem urbana coloca em risco moradores em encostas e causa prejuízos aos moradores das margens dos cursos d’água. Os viçosenses convivem com o medo causado por altos índices de violênciaii. Ao mesmo tempo, uma parte dessa população convive com a precariedade e insalubridade das construções e estão sujeitos às doenças causadas pela iluminação e ventilação inadequadas ou insuficientes. Com tantos obstáculos concretos a serem transpostos, outras demandas, como a cultura, não chegam a ser lembradas quando há oportunidades de participação popular.



A participação cidadã e o plano diretor

A inclusão da participação popular como poder político e de cidadania aparece na Constituição Federal de 1988. A Carta Constitucional estabeleceu as bases para a democracia participativa e para a abertura de canais de participação. Segundo Tourinho (1996, p.41), a Constituição introduziu quatro instrumentos de participação popular aplicáveis aos Municípios, sendo os três últimos também extensivos às esferas estadual e federal:

1. A Lei Orgânica Municipal deve incluir o princípio “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, X);
2. A “iniciativa popular de projetos de leis de interesse específico do Município, da cidade, através da manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (artigo 29, XI);
3. O Plebiscito (artigo 14, inciso I); e
4. O Referendum das leis pelo eleitorado (artigo 14, II).

Segundo Gohn, nos anos 1990, surgiu a participação cidadã, um conceito “lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição nas prioridades das políticas públicas a partir de um debate público.” (GOHN, 2001)

O Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - veio incorporar a participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios da política urbana, tornando obrigatória a participação popular, desde o processo de elaboração. O Estatuto é “impregnado do princípio da gestão democrática da cidade ou do controle social das políticas afetas à ordem urbanística” (MATTOS, 2002). Nesse sentido, a garantia da democratização nos municípios passa, obrigatoriamente, pelo desenvolvimento da cidadania e pela política que, por princípio, só se realiza no exercício participativo do poder pelo conjunto social.

Um aspecto importante relacionado aos planos diretores é a participação em seu processo de feitura. Desafios da participação verdadeira. O primeiro deles é organizar e preparar a sociedade para uma participação lúcida e com conhecimento de causa. Somente estando bem informados os cidadãos podem decidir lucidamente e manter-se a salvo de quaisquer manipulações (SOUZA, 2006). Quando se trata de elaboração de uma política pública, deve-se expor o que é relevante para a vida coletiva, mas de forma a alcançar a compreensão de um adulto.

Souza constrói em dois trabalhos (2002 e 2006), a partir de outros autores, oito graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos:

1. Coerção – situação máxima restrição da autonomia individual e coletiva;
2. Manipulação – onde a população é ludibriada, induzida a aceitar intervenções que em outras ocasiões, com conhecimento de causa não aceitaria;
3. Informação – o Estado informa de maneira mais ou menos completa e confiável;
4. Consulta – quando a população é ouvida, sem a garantia que suas opiniões serão respeitadas;
5. Cooptação – quando pouco transparente, um amansamento, uma “captura” de indivíduos (figuras-chave como líderes comunitários) para integrar postos na administração;
6. Parceria – um nível associado a um compartilhamento de um poder decisório;
7. Delegação de poder – transferência de atribuições para instâncias para uma última palavra da sociedade civil
8. Autogestão – um nível mais elevado que se pode almejar.

Em que etapa consegue-se chegar num processo de participação popular para discutir a política urbana? Chegar ao quarto degrau já seria um avanço? Para Souza, apenas a partir do sexto degrau “estar-se-ia na presença de marcos políticos-institucionais em que poderia ter a expectativa de que as soluções pudessem ser encontradas de modo razoavelmente democrático” (SOUZA, 2006).

Há outro aspecto que Dallari aponta: a existência dos “[...] interessados no desinteresse político [...]” pois, para esses “[...] manter-se alheio à política é uma forma de dar apoio antecipado e incondicional a todas as decisões do governo, o que é, em última análise uma posição política” (DALLARI, 2001). O autor cita duas espécies de antipoliticismo, ou atitude contrária à participação política: a tática e a doutrinária. Sobre a espécie “tática”, diz:

O desinteresse pregado por motivos táticos é baseado na intenção de afastar o povo das decisões políticas. Os grupos de tendência totalitária, que desejam decidir sozinhos, sem interferência do povo, procuram desestimular a participação política. Através de um trabalho

de propaganda tentam difundir a idéia de que o povo não pode e não quer perder tempo com problemas políticos (DALLARI, 2001).

Essa tática é utilizada por grupos privilegiados que fazem com que o povo sinta “que não influi de maneira alguma nas decisões e que sua participação é apenas uma formalidade sem importância.” Há o antipoliticismo doutrinário, que é a pregação do desinteresse por motivos teóricos. Há os que acham que as decisões políticas devem ser tomadas por pessoas esclarecidas, por uma elite política. Nessa forma se encaixa o perfil dos tecnocratas, que “consideram o governo de uma sociedade uma tarefa para técnicos e especialistas” (DALLARI, 2001).

Importante ressaltar para o que Flávio Villaça adverte: o termo participação da população é equivocado, pois não existe a “população” mas sim classes sociais ou setores ou grupos da população (VILLAÇA, 1995). Esses componentes da população demonstram interesses variados e agem por meios muito diferentes, de acordo com seu poder e capacidade de modificar, por exemplo, a legislação urbanística de acordo com seus interesses.

Um grande desafio é conseguir uma participação ampla, que deve contar com representatividade de todos os setores. É uma afirmação óbvia, no entanto pode-se usar para Viçosa as palavras de Saboya para fatos observados pelo autor:

“já presenciei mais de uma situação em que aqueles que mais pregavam a necessidade e obrigatoriedade do caráter democrático, defendendo muito apropriadamente parcelas historicamente alijadas dos processos decisórios, passaram a tentar impedir que representantes de setores com interesses diferentes dos seus também fossem incorporados ao debate.” (SABOYA, 2014)

Segundo Saboya (2014), a ampliação “dos pontos de vista vale para todas as etapas do processo de planejamento e não apenas para a fase inicial de leitura”. Da mesma forma que nas etapas iniciais, “a abrangência dos aspectos levados em consideração é ampliada quando a população participa também da concepção, dos estudos exploratórios e da obtenção de consenso quanto às propostas”, como ocorre nos debates de apresentação e leitura participativa, bem como na discussão do anteprojeto de lei e durante a sua tramitação da lei na casa legislativa.



O Primeiro Plano Diretor de Viçosa

Até 1998, não havia um plano diretor para Viçosa. Havia apenas um conjunto de leis adulteradas ou reduzidas a uns artigos, dentre os quais, um que aprovava automaticamente um projeto de construção que não fosse analisado pela prefeitura em um mês.

Os trabalhos de elaboração do primeiro Plano Diretor de Viçosa – PDV - foram contratados por meio de convênio da Prefeitura Municipal junto à Universidade Federal de Viçosa, em 1997. O PDV foi elaborado a partir do oferecimento de amplas oportunidades para que a população se manifestasse, além de uma farta divulgação na mídia, realizada por meio de artigos de divulgação, matérias em jornais, debates nas emissoras de rádio, programas temáticos e mesas redondas na emissora de TV local. Foram aplicados questionários nas ruas comerciais, na feira livre e questionários temáticos para os setores de engenharia, de construção civil, de comércio e de indústria. Foi criada uma “Sede do PDV” em uma sala da principal rua central.

Foram realizadas 43 reuniões entre maio de 1998 e abril de 2000 (STEPHAN, 1998). Aconteceram 3 reuniões gerais, 15 consultas em diversos bairros da cidade, 14 reuniões em comunidades rurais e 11 reuniões temáticas (Associação Comercial, CDL, Sebrae, União das Associações de Moradores, UFV, Secretarias Municipais, Construção Civil etc.).

O PDV seguiu um padrão de outros planos da época. Trata-se de um plano abrangente, sem dispositivos autoaplicáveis. Contêm princípios, diretrizes para diversas políticasiii. Indicou poucas ações, programas e obras prioritárias (uma nova estação rodoviária). Incluiu um mapa indicando os vetores de crescimento favoráveis (norte e leste) e não favoráveis (sul e oeste) e um mapa com uma indicação para a construção de alças viárias. Incluiu alguns instrumentos urbanísticos (Operação Urbana e Urbanização e Edificação Compulsórias e do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo). O principal legado foi o Sistema e Planejamento e Gestão do Plano, com a criação do Instituto de Planejamento do Município – o IPLAM, e o Conselho de Municipal de

Planejamento – COMPLAN. O plano criou o Sistema Municipal de Informações, jamais iniciado (STEPHAN, 2006).



Fotos do processo de elaboração da Revisão do Plano Diretor de Viçosa: Reunião na Câmara Municipal, Reunião Pública em Nova Viçosa, Debate Público, Reunião Setorial Cultura e primeiro dia no Colégio de Viçosa e Debate Público, segundo dia no Colégio de Viçosa. Fonte: Ítalo Stephan.

A proposta do PDV foi redigida pela equipe técnica e entregue ao prefeito que, em seguida, o encaminhou para a tramitação na Câmara Municipal. A Casa Legislativa nomeou uma comissão para avaliar a proposta num processo de discussão que durou vários meses. O PDV foi aprovado sem maiores problemas.

As demais leis urbanísticas derivadas do plano foram aprovadas posteriormente. A lei do Parcelamento do Solo foi aprovada em 2001 (Lei 1469/2001), o Código de Posturas foi aprovado em 2003 (Lei 1574/2003) e o Código de Obras foi aprovado em 2004 (Lei 1633/2004). A versão da lei do uso do solo encaminhada para votação foi alterada pela comissão formada pela Câmara. A faixa non aedificandi de 15 metros ao longo das margens dos cursos d'água foi reduzida para 10 metros, em desacordo com a Lei Federal 6766. Foram alterados alguns índices urbanísticos para valores

mais permissivos, tais como número máximo de pavimentos e os coeficientes e taxas de ocupação das zonas urbanas, de forma a ficarem mais favoráveis a um maior adensamento inicialmente previsto.

A primeira revisão

O Plano Diretor de 2000 previu sua revisão em cinco anos, considerando que o Estatuto da Cidade estava tramitando no Congresso Nacional e que seria importante adequar o plano às suas exigências, que entraram em vigor em 2001.

Apenas em 2006 foram iniciados os trabalhos de revisão do plano. Foi constituída uma Equipe Técnica, formada por técnicos do IPLAM e professores do DAU/UFV. Em 2008 foi entregue ao prefeito um anteprojeto de lei de revisão.

Além da participação popular, o Estatuto da Cidade exige um conteúdo mínimo para os planosiv. Houve divulgação por meio de folders, editais e artigos em jornais e em site da rede mundial de computadores. Houve divulgação e programas de entrevistas nas emissoras de rádio local. Não foi possível contar com a TV da UFV por motivo de reformas a qual passava no período.

A proposta de revisão foi elaborada com quatro etapas de participação popular: consultas públicas (Leitura Participativa) em todas as regiões do município, debates públicos, audiência pública e Conferência da Cidade. A Leitura Participativa constou da realização de várias reuniões nos bairros (20) e localidades rurais (7), além das reuniões setoriais (12), que trataram de temas específicos como o uso do solo, saúde, educação, meio ambiente, cultura, desenvolvimento etc. Participaram cerca de 1200 pessoas. Em cada reunião, foram eleitos delegados, que participaram do Debate Público para validação da Leitura Técnica e da Audiência Pública, para aprovação da minuta do Plano a ser entregue ao prefeito e enviada para a Câmara Municipal.

Era uma proposta ambiciosa: eliminar uma quantidade enorme de leis obsoletas ou contraditórias ao plano; incluía toda a parte revista do controle do uso e ocupação do solo; conter as obras e ações prioritárias de curto, médio e longo prazos, além de determinar o responsável pela sua concretização. O Plano teria uma característica incomum aos demais planos brasileiros: um alto grau de autoaplicabilidade, que eliminaria uma série de regulamentações posteriores, o que é sabido em dezenas de outros casos que isso quase nunca ocorre (STEPHAN,2008). O Plano Diretor estava adequado ao Estatuto da Cidade, com instrumentos legais importantes para a gestão do município.

O anteprojeto de lei não foi discutido e não foi encaminhado para votação. Foi entregue ao prefeito, que por sua vez encaminhou à Câmara e depois disso não se sabe onde foram parar os documentos do processo. Enquanto esteve na casa legislativa, o anteprojeto recebeu vários questionamentos.

Primeiramente pelos seus 793 artigos, sendo 452 deles na parte final, que revogava leis, artigos, alterava dispositivos que se tornariam inúteis em leis vigentes. A proposta inclui os dispositivos de ordenamento territorial – controle do uso e ocupação do solo, zoneamento e parcelamento do solo - e a ampliação dos poderes do IPLAM e da estrutura de fiscalização. Houve uma tentativa, sem sucesso, de aprová-lo no final de 2008, mas dele deveriam ser tirados os dispositivos de ordenamento territorial e os dispositivos que ampliariam as atribuições e poderes do IPLAM, além de torná-lo uma autarquia.

Dos aspectos positivos do processo de elaboração do Plano, pode-se salientar a participação do IPLAM durante todo o processo. Os técnicos do órgão - arquitetos, engenheiros e advogados - munidos de uma experiência adquirida de alguns anos, envolveram-se em todas as etapas do processo de revisão do plano e promoveram uma discussão positiva junto a todo o quadro de assessores e secretários municipais. A autoaplicabilidade de vários dispositivos do plano é uma das características potencialmente favoráveis ao sucesso da aplicação das políticas setoriais e dos instrumentos legais. A redução da inflação normativa favorecerá tanto ao Município na gestão do plano e das normas correlatas, quanto à população que terá, no plano, uma concentração da legislação urbanística.

A segunda revisão

Como o Plano foi elaborado no período 2007-2008, sem a aprovação, ficou defasado. O próprio Estatuto da Cidade sofreu acréscimos que precisam estar presentes nesta nova versão. Havia novas questões como a mobilidade e a acessibilidade em uma cidade que tem os maiores percentuais de automóveis e motos por habitante da Zona da Mata, com exceção de Juiz de Fora. Há a questão vital que é a proteção do combalido e ameaçado meio ambiente das áreas rurais.

Após sete anos, iniciou-se a construção de uma nova e necessária versão. Quando a segunda investida em sua revisão completou quinze anos. Quinze anos é muito tempo, em uma cidade que ganhou mais de doze mil habitantes no período e que, em 2015, abrigava mais de 15 mil estudantes de outras cidades, considerando apenas a UFV. Faculdades particulares aumentaram ainda mais o número de “não nativos”v . Em quinze anos aumentou-se a frota de automóveis em mais de 4.000 unidades, as motocicletas chegaram em maior número. Houve um acelerado processo de verticalização em vários bairros, especialmente na área central vizinha ao Campus da UFV. O meio ambiente foi fortemente impactado com construções irregulares em áreas de proteção permanente e em áreas rurais. A fiscalização ambiental e de obras foram negligentes.

O Estatuto da Cidade exige um sistema de acompanhamento e controle. Em Viçosa foi criado o IPLAM em 2000. No entanto, até 2015, não passava de um mero órgão de análise e aprovação de projetos. Era uma estrutura submissa aos interesses do mercado imobiliário, tendo aprovado vários

projetos polêmicosvi. Viçosa, também em 2005, criou o Conselho de Municipal de Planejamento – Complan, que esteve praticamente inativo durante todo o tempo.

2015

**REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE VIÇOSA - MG:
O FUTURO DA CIDADE DECIDIDO POR TODOS**

CRONOGRAMA DE REUNIÕES PÚBLICAS E TEMÁTICAS

MODALIDADE	BARRIOCE	DIA/MÊS	HORA	LOCAL
Bairro	Centro / Belvedere / Bairro São Bernardino / Bela Vista / Pádua / Carlos Dier	19/03	19:00	Estação Cultural
Bairro	Fátima / Conceição / Bom Jesus / Estrela Sagrada / Família	17/03	19:00	Escola Estadual Santa Rita
Bairro	Novo Viçosa / Pádua	19/03	19:00	APV
Bairro	Lourival / Antônio / Bisco / Santa Clara	20/03	19:00	A.E.V.
Bairro	Alto Santa Clara / Maria Eugênia / São Sebastião / Coelho	23/03	19:00	Escola Municipal Pedro Demétrio
Bairro	Santo Antônio	24/03	19:00	Academia
Bairro	Alameda / Avenida / Rua Nova / Vila Alves / Jardim do Vale / Monte Verde e imediações	25/03	19:00	Academia
Bairro	Novo Est. / Marechal / Inácio Martins / União / Morada do Sol	26/03	19:00	Escola Estadual Padre Alvaro Cordeiro Borges
Bairro	Barragem / Cidade Nova	27/03	19:00	Escola Municipal José Carlos Kubitschek
Bairro	Armação / Vila Rica / São José / Boa Vista / Marquês / Pádua	30/03	19:00	Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima

MODALIDADE	DISTRITO	DIA/MÊS	HORA	LOCAL
Distrito	Silveira / Liberdade / Alameda / João Beto / Novo Silveira	19/03	19:00	Escola Estadual Roca Loureiro
Distrito	São José do Triunfo	01/03	19:00	Escola Estadual José Lourenço de Freitas
Distrito	Cochoeira de Santa Cruz	02/03	19:00	Escola Municipal João Francisco da Silva

MODALIDADE	TEMAS	DIA/MÊS	HORA	LOCAL
Temática	Meio ambiente / Desenvolvimento Rural	19/03	9:00	Câmara Municipal
Temática	Infraestrutura / Mobilidade / Uso do Solo / Habitação / Desenvolvimento Cultural	17/03	9:00	Câmara Municipal
Temática	Saúde / Educação / Ação Social / Esportes / Lazer / Cultura	19/03	9:00	Câmara Municipal
Temática	Gestão (Planejamento / Administração / Desenvolvimento Econômico) / Relações com instituições de ensino (com unidades urbanas)	24/03	9:00	Câmara Municipal
Temática	Segurança Pública	25/03	9:00	Câmara Municipal

MODALIDADE	RURAL	DIA/MÊS	HORA	LOCAL
Rural	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	09/04	12:45	Casa 4 Vila Garibaldi - UPV

PARTICIPE!

Viçosa já foi melhor?
Ela está no caminho certo?
O que você pode fazer para melhorá-la?
Vamos debater a cidade que temos para planejar a cidade que queremos!!!?

O FUTURO DA CIDADE DECIDIDO POR TODOS
REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE VIÇOSA 2015

O Plano diretor Participativo é uma lei elaborada com a participação ativa da sociedade

Permite orientar o crescimento e organizar o funcionamento do município

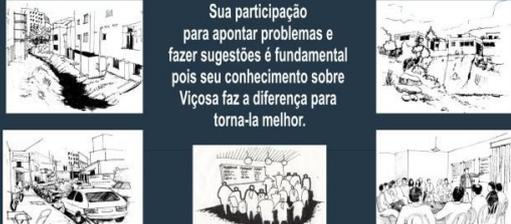
Estabelece as ações que devem ser aplicadas pela atual e pelas futuras administrações



Prefeitura Municipal de Viçosa
Universidade Federal de Viçosa
Viçosa - MG

Sua participação para apontar problemas e fazer sugestões é fundamental pois seu conhecimento sobre Viçosa faz a diferença para torná-la melhor.

COMPAREÇA ÀS REUNIÕES E FAÇA VALER OS SEUS DIREITOS!



Cartaz e folder distribuído em vários pontos comerciais da cidade. Fonte: Ítalo Stephan.

O Estatuto da Cidade incorporou novas exigências para os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano^{vii}. É exigida a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais. É necessário definir as diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio cultural; definir os mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

Quanto à participação popular na revisão do Plano Diretor de Viçosa, pode-se afirmar que houve obstáculos para sua efetividade, quanto à divulgação inicial, das datas e locais das reuniões públicas. Embora o calendário das reuniões tenha sido publicado em jornal de ampla circulação, houve problemas na divulgação, que ficou a cargo da prefeitura. Centenas de cartazes com o calendário

foram afixados após a realização de várias reuniões. Faltou divulgá-lo oficialmente a algumas autoridades. Por outro lado, houve a criação de um grupo no Facebook - “Revisão do Plano Diretor de Viçosa” - e a grande contribuição dos radialistas na divulgação dos convites às reuniões. Foram gravadas chamadas e um programa “Sala Especial” na TV Viçosa (da Universidade). As formas mais efetivas foram a divulgação em motos de som e a distribuição de convites, por parte das diretoras das escolas, entregues aos alunos para mostrarem aos pais. As reuniões tiveram frequência variada, mas pequena, comparando com os processos anteriores. Ao todo, participaram cerca de 360 pessoas.

Para que haja participação, exige-se primeiro que a informação chegue ao cidadão. A informação deve sensibilizar e ser suficiente para incentivar que o cidadão vá a uma reunião, mas este também deve ter uma consciência de seu papel e dos problemas que afetam sua vida, seu bairro, sua cidade. Há grandes contrastes no interesse dos cidadãos. Alguns grupos simplesmente não se manifestaram. Embora tenham sido convidados, com apenas uma exceção, nenhum arquiteto e urbanista, engenheiro civil, construtor ou agente imobiliário participou da reunião temática sobre o uso do solo, habitação social, mobilidade e patrimônio histórico. Nas reuniões dos bairros sua participação pode ser considerada irrelevante. Na reunião dos bairros populares Romão dos Reis e Rua Nova e cinco condomínios, com três exceções, os moradores dos condomínios preferiram



permanecer em suas confortáveis residências, embora os cartazes ainda permanecessem em cada uma das portarias algum tempo depois da reunião.

Fotos do processo de elaboração da Revisão do Plano Diretor de Viçosa em 2015: Consulta pública nas regiões do Laranjal, Barrinha, Silvestre e Alto Santa Clara. Fonte: Ítalo Stephan.

Em 02 de setembro de 2015, houve uma reunião preparatória para o Debate Público. Aos delegados foram entregues o relatório da Leitura Participativa para que lessem e discutissem com a comunidade que representavam. Foi apresentada e discutida uma minuta do regulamento do Debate, que continha, entre outros pontos, a metodologia de apresentação, discussão e votação das alterações. Em 16 de setembro de 2015, foi realizado o Debate Público na Câmara Municipal. Os delegados presentes apresentaram e votaram as alterações, posteriormente, aprovaram o relatório final.



Fotos da reunião de preparação para o Debate e do Debate Público, na Câmara Municipal de Viçosa.

Fonte: Ítalo Stephan.

Uma breve análise dos três processos

Renato Saboya apontou em um artigo “A importância da participação popular” (2014) que “uma das maiores preocupações de quem toma decisões importantes (e o planejamento urbano baseia-se nelas) é certificar-se de que está considerando todos os aspectos relevantes do problema, ou seja, de que não está deixando nada importante de fora”. Isso é compreensível, uma vez que a história está repleta de situações em que consequências não previstas inicialmente foram catastróficas, ou mesmo que aspectos básicos do problema não foram levados em consideração pelo planejador/arquiteto. A experiência de Viçosa nos mostra esse problema, pois não conseguiu envolver todos os setores da sociedade. Os possíveis e importantes conflitos não emergiram e não houve oportunidades de discuti-los de forma a estabelecer pactos ou avanços.

Nos três momentos foram explorados vários meios de divulgação do processo participativo. Os participantes foram, em maioria, moradores dos bairros de renda mais baixa, embora, para algumas

pessoas dessa classe, o Plano Diretor é visto como algo perverso, que não deixa as pessoas construírem; uma visão disseminada por setores da construção civil.

Nos três momentos houve algumas categorias de agentes econômicos que não participaram: os arquitetos e urbanistas, os setores da construção civil e do mercado imobiliário. Nem mesmo convites feitos pessoalmente surtiram efeito. Prevaleceram o silêncio e a prática de agir por meio de alterações pontuais na legislação. Dessa maneira, aconteceu modificação de índices urbanísticos e do zoneamento; relaxamento das dimensões dos afastamentos e a permissão de construção em faixas de proteção permanenteviii com compensações financeiras ridículas. A construção de forma irregular era facilmente regularizada posteriormente. A transferência do direito de construir foi usada em quatro momentos diferentes apenas para transferir o potencial para dentro do próprio terreno (CARVALHO, 2004).

O interesse pela participação popular em Viçosa vem diminuindo com o tempo. O fenômeno não é exclusivo do processo de revisão do Plano Diretor, pois o baixo grau de participação ocorreu nos padrões semelhantes na elaboração do Plano de Saneamento, de 2008-2009 (que teve uma forte metodologia de mobilização), e mais dramaticamente com o Plano Municipal de Habitação, de 2012 (participação praticamente nula, com pouca divulgação). A administração não pratica o Orçamento Participativo.

Pode-se atribuir o fenômeno em parte à frustração da população frente às reuniões e planos e programas que não produzem resultados. Há outros aspectos como o desinteresse puro e simples e a postura de afastamento dos agentes ligados ao setor imobiliário, que atuam nas alterações pontuais da legislação, de acordo com seus interesses; o que vem ocorrendo com a negligência ou conivência do IPLAM e dos conselhos correlatos ao planejamento urbano (ambiental, patrimônio cultural e de planejamento).

Observa-se nas tabelas a seguir que o número de participantes diminuiu na segunda revisão (Tabela 1), embora os meios de divulgação e mobilização fossem ampliados significativamente (Tabela 2).

Reuniões	Plano de 1998-2000	Revisão de 2007-2008	Revisão de 2014-2015
Reuniões em zona urbana	18	22	12
Reuniões em zona rural	14	6	1
Reuniões temáticas	11	11	5
Número de reuniões	43	39	18
Número de participantes	1200	772	360

Tabela 1 – Reuniões públicas em Viçosa. Fonte: Ítalo Stephan.

Meios de divulgação	Plano de 1998-2000	Revisão de 2007-2008	Revisão de 2014-2015
Sede do Plano Diretor	X		
Folders	X	X	X
Colocação de cartazes			X
Faixas	X		
Editais em jornal	X	X	X
Artigos em jornal	X	X	X
Questionários	X		
Chamadas na rádio			X
Programas na rádio	X	X	X
Chamadas na TV			X
Programas em TV	X		
Mosquitinhos			X
Carros de som			X
Site da prefeitura	X	X	X
Facebook			X
Blog			X

Tabela 2 – Meios de divulgação usados nos processos participativos em Viçosa. Fonte: Ítalo Stephan.

Meios de divulgação	Plano de 1998-2000	Revisão de 2007-2008	Revisão de 2014-2015
Preparação para Debate Público	-	-	1
Debate Público (validação da leitura participativa)	-	3	1
Audiência Pública (aprovação da minuta de lei)	-	1	1
Conferência da Cidade	-	1	-

Tabela 3 – Etapas dos processos participativos em Viçosa. Fonte: Ítalo Stephan.

Como ficam as coisas

O município já tem a experiência de um plano diretor, e completa duas outras visando a sua revisão. Viçosa conseguiu criar um instituto de planejamento e um conselho municipal. Embora não funcionem a contento, são fatos com potencial positivo para estabelecer uma prática de planejamento urbana, embora com vários percalços.

Viçosa é uma cidade extremamente injusta, desigual, carente, com uma dívida social de décadas. Mesmo o melhor dos planos diretores do mundo pode não ser suficiente. A ideologia faz com que o

plano seja um estorvo, um obstáculo ao progresso individual. Como aqui anteriormente afirmado, há atores influentes interessados no desinteresse político.

Será preciso somar ao plano revisado uma competência técnica na elaboração de projetos; uma postura política sem os vícios que deturpam o planejamento; uma efetiva participação da população na cobrança pelos seus direitos, além de uma soma expressiva de recursos e de longos prazos de árduo trabalho.

A força maior está do lado da alienação, pois “[...] não é raro que as pessoas condenem certas decisões e suas consequências, esquecendo-se de que tiveram a oportunidade de participar dessas decisões e preferiram deixar que outros decidissem sozinhos” (DALLARI, 2001).

Restam mais perguntas que respostas. Como fazer um cidadão se interessar por discutir algo que ele dificilmente entende que a mudança pode surgir a partir de sua postura? Como passar ao cidadão uma linguagem clara, objetiva e sem jargões técnicos? Como obter do cidadão aquilo que ele realmente quer para sua cidade? Como chegar a um cidadão que não lê jornal local, não assiste a programas de rádio ou da TV local?

É necessário aprimorar incessantemente a conscientização, a mobilização e a capacitação dos indivíduos socialmente prejudicados para se vislumbrar uma participação mais aprofundada.

No entanto, há um grupo de indivíduos com grau superior de formação que permanece ausente. Como convencer os professores, estudantes e servidores universitários; arquitetos e urbanistas; engenheiros civis, que a discussão de um plano diretor, de um plano de saneamento, de um orçamento participativo é importante e os afeta diretamente? Para esses graduados seria necessária uma formação visando a uma postura mais crítica e mais disposição para melhorar as condições das cidades em que habitam?

Há sempre interesses diferentes, opostos. Como discutir os conflitos, se eles não são afloram? Como fazer um morador se tornar cidadão, se tornar um munícipe? Há outras alternativas para que os interesses dos construtores, incorporadores, corretores, proprietários de terrenos sejam explicitados e decididos através de outros métodos que não os de exercerem sua influência junto aos vereadores ou praticando outros mais escusos? A participação continuará a ser apenas uma ilusão?

Referências

BRASIL, República Federativa. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, de 10 de outubro de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. A transferência do potencial construtivo como mecanismo de preservação do patrimônio cultural: Uma experiência concreta. Minha Cidade, São Paulo, ano

04, n. 043.05, Vitruvius, fev. 2004. Disponível em:
<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/04.043/2020>>. Acesso em 22/set./2015.

DALLARI, Dalmo. O que é participação política? 15ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2001 (Coleção Primeiros Passos, 104),

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e a participação sócio-política. São Paulo, Cortez, 2001 (Coleção Questões da nossa época)

SABOYA, Renato. A importância da participação popular. Disponível em:

<<http://urbanidades.arq.br/2014/01/a-importancia-da-participacao-popular/>> Acesso em 22/set./2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. A Prisão e a Ágora. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STEPHAN, Ítalo. Plano Diretor: o renascimento de um desejo. Folha da Mata n.º. 1487, Viçosa, MG, 23 ago. 1997.

STEPHAN, Ítalo. A participação popular no Plano diretor. Tribuna Livre n.º. 393, Viçosa, MG. 18 dez. 1998.

STEPHAN, Ítalo I. C. Plano Diretor de Viçosa: avanços e limitações. Arqtextos (São Paulo. Online) , v.078, p.1 - 6, 2006.

STEPHAN, Ítalo I. C., ROCHA, Rodrigo F. da. Planos Diretores: que participação é essa? Revista Tecnológica (UEM) , v.1, p.107 - 116, 2009.

STEPHAN, Ítalo I. C., REIS, L. F., ROCHA, M. R. Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em municípios de Minas Gerais. Cadernos do PROARQ (UFRJ), v.18, p.1 - 12, 2012.

STEPHAN, Ítalo. Revisão do plano diretor de Viçosa: participação popular e auto aplicabilidade . São Carlos, Risco, V. 6 artigo 6, p. 84-93, 2008

STEPHAN, Ítalo. Leis e Salsichas, 2008. Disponível em: <
<http://italostephanarquitecto.blogspot.com.br/2009/08/absurdos-abusos-ao-meio-ambiente.html>>. Acesso em 25/set/2015.

STEPHAN, Ítalo. Revisão Necessária. Tribuna Livre, Viçosa, 2015, p. 14

STEPHAN, Ítalo. Participem! Tribuna Livre, Viçosa, 2015, p. 14.

STEPHAN, Ítalo. Espírito de Coletividade, Tribuna Livre, Viçosa, 2015, p.14

STEPHAN, Ítalo I. C., REIS, L. F. Revisão do Plano Diretor de Viçosa: participação popular e aplicabilidade. Risco (São Carlos), v.6, p.84 - 93, 2008.

TOURINHO, Mário C. M. Ética e Cidadania no setor público. Revista Administração Municipal. Rio de Janeiro, V. 43, n. 219, p. 71-82, abr./dez. 1996.

VIÇOSA, Prefeitura Municipal. .Lei 1383/2000. Institui o Plano Diretor de Viçosa, 2000.

VIÇOSA, Prefeitura Municipal. .Lei 1420/2000. Institui a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Viçosa, 2000.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do plano diretor. Disponível em:
<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf> Acesso em 21 out. 2015

i Para isso basta consultar a Leitura Participativa dos trabalhos de revisão do Plano Diretor de Viçosa, concluída no segundo semestre de 2015. .

ii Em Viçosa houve 35 assassinatos em 2015, com a quase totalidade das causas relacionadas ao tráfico de drogas.

iii Políticas de Saúde; Educação; Ação Social; Habitação Política de Esportes e Lazer; Política urbana e do meio ambiente; Circulação e de Transportes Coletivos; Saneamento e Meio Ambiente; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento do Turismo; Desenvolvimento Rural e Política de Cultura.

iv O Estatuto da Cidade exige a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, em grandes terrenos vazios ou subutilizados. Exige a inclusão do direito de preempção, que confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano. O Plano poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida. O Plano poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas, que são um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas. O Plano deverá prever a transferência do direito de construir, que autoriza o proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local, ou alienar, o direito de construir previsto no Plano Diretor, quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos comunitários; preservação de interesse cultural ou para programas de interesse social.

v A Univiçosa ultrapassou 4.000 estudantes.

vi Transferência do direito de construir para dentro dos próprios terrenos, ampliação em 20% do Coeficiente de aproveitamento em troca de um recuo frontal de 2 metros; construção de torres de 13 pavimentos em áreas indicadas como proteção de mananciais, compensações ambientais irrisórias em troca de construção em Áreas de Preservação Permanente (STEPHAN, 2006a e 2008).

vii Os municípios devem fazer a demarcação do novo perímetro e isso inclui algumas exigências, como a delimitação dos trechos com restrições à urbanização. Serão definidas as diretrizes de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, equipamentos e instalações públicas. Serão definidos os parâmetros de parcelamento, uso do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de empregos.

viii No Plano Diretor de 2000, a Câmara alterou e definiu como área de proteção permanente uma faixa de 10 metros de largura, em cada margem, a partir do eixo do curso d'água, enquanto se adotava a Lei Federal 6766/79, com 15 metros a partir da margem.