



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS  
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**REGIS RODRIGUES DE ALMEIDA**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: AS  
POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO DA ESCOLA E DA EDUCAÇÃO  
GEOGRÁFICA**

**GOIÂNIA**

**2014**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**       **Dissertação**       **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação**

Autor:	Régis Rodrigues de Almeida		
E-mail:	regis.geo@hotmail.com		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	
Vínculo empregatício do autor			
Agência de fomento:	CAPES	Sigla:	CAPES
País:	Brasil	UF: GO	CNPJ:
Título:	Planejamento e Gestão Urbanos e a Participação Popular: as Possibilidades de contribuição da escola e da educação geográfica		
Palavras-chave:	Planejamento e Gestão Urbanos; Participação Popular; Escola; Educação Geográfica; Cidadania		
Título em outra língua:	La planificación y la gestión urbanas y la participación popular: las posibilidades de contribución de la escuela y de la educación geográfica.		
Palavras-chave em outra língua:	Planificación y gestión urbanas; participación popular; escuela, educación geográfica.		
Área de concentração:	NATUREZA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO		
Data defesa:	31/09/2014		
Programa de Pós-Graduação:	Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia Instituto de Estudos Socioambientais		
Orientador (a):	Lana de Souza Cavalcanti		
E-mail:	ls.cavalcanti@uol.com.br		

\*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.

Data: 08 /03 / 2016

\_\_\_\_\_  
Assinatura do autor

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

REGIS RODRIGUES DE ALMEIDA

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: AS  
POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO DA ESCOLA E DA EDUCAÇÃO  
GEOGRÁFICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da Universidade Federal de Goiás - UFG/Goiânia - GO, para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Natureza e Produção do Espaço.

Linha de pesquisa: Espaço e Práticas Culturais.

Orientadora: Profa. Dra. Lana de Souza Cavalcanti.

**GOIÂNIA**

**2014**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob orientação do Sibi/UFG.

Almeida, Régis Rodrigues de  
Planejamento e Gestão urbanos e a Participação Popular [manuscrito]  
: as possibilidades de contribuição da escola e da educação geográfica /  
Régis Rodrigues de Almeida. - 2014.  
clxiii, 163 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Lana de Souza Cavalcanti .  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de  
Estudos Socioambientais (Iesa) , Programa de Pós-Graduação em  
Geografia, Goiânia, 2014.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, mapas, fotografias, gráfico, tabelas, lista de figuras,  
lista de tabelas.

1. planejamento e gestão urbanos. 2. participação popular. 3. escola.  
4. educação geográfica. 5. cidadania. I. , Lana de Souza Cavalcanti,  
orient. II. Título.

*Às pequenas Ana Luísa, minha  
sobrinha, e Luna, minha afilhada.  
Que elas possam viver na cidade na  
qual sonharem e desejarem.*

[...]

*Equipes especializadíssimas das maiores autoridades mundiais no assunto, manobrando computadores e engenhos ultramodernos, copilaram a experiência urbanística e arquitetural desde Babilônia até Nova Iorque passando por Mênfis Tebas Tiro Atenas Esparta Roma Cartago Constantinopla, as cidades medievais europeias, cidades chinesas, hindus, maias, astecas, sem olvidar os informes de alto valor humano colhidos entre os povos pré-históricos ou cultura inferior ainda existentes nas Américas, na África, na Ásia insular, com a finalidade de elaborarem o plano dessa cidade, a mais perfeita do mundo, construída no mais avançado país do Terceiro Mundo, país que 75,1% dos “experts” já classificam como em via de desenvolvimento por obra e graça de Deus, isso após se certificarem mediante provas irrecusáveis obtidas mediante cálculos difíceis que são as cidades que determinam o progresso de um povo e de uma região do globo terrestre, definindo-se como cidade tudo que não é campo.*

*- Mas como?*

*- Justamente no como, isto é: no quê, no quanto e no como eu como; no quê, no quanto e no como tu não comes ou eles deixam de comer.*

*- Mas que é progresso?*

*- Justamente progr + Eссо; ou proc + Eссо; ou prof + Eссо. E nunca prot-Esto; ou Just + Issa; ou lib-herdade. Ok?*

*Bernados Élis.*

*Livro: Apenas um violão (1984, p.161-162)*

## **AGRADECIMENTOS**

Eu, que sou *apenas um rapaz latino-americano sem dinheiro no banco, sem parentes importantes e vindo do interior*, estou realizando, aqui, uma parte da, então, utopia sonhada lá em minha adolescência, em um pequeno município do interior de Goiás. Para se cumprir tal missão, estes dois últimos anos não foram nada fáceis. Tantos percalços, tantas superações (intra) pessoais. Mas, *como uma metrópole, o meu coração não pode parar, mas também não pode sangrar eternamente*. No cotidiano do IESA e das aulas na Pós, a brincadeira, entre nós mestrandos, era sempre: “o mestrado te adoce”. Apesar de tudo isso, durante esse mestrado, *a noite fria me ensinou a amar mais o meu dia, e pela dor eu descobri o poder da alegria... e a certeza de que tenho coisas novas, coisas novas pra dizer*. Sem dúvidas, o momento de maior aprendizado de vida, tanto pessoal quanto profissional. E a essas pessoas abaixo faltam palavras para agradecer pela contribuição nessa jornada de dois anos que culminou na realização deste trabalho. Os grifos em itálico acima são todos de letras do grande cantor e compositor Belchior, que, com suas belas canções e letras, mesmo que indiretamente, me ajudou nessa caminhada. Dessa maneira, quero agradecer...

... **À Ciência Geográfica:** *pela geografia, aprendi que há, no mundo, um lugar onde um jovem, como eu, pode amar e ser feliz. (Belchior)*

... **À minha mãe, Edna:** tudo que há de bom em mim, seja em meus valores e em minhas atitudes é tudo reflexo de seu DNA. Ela, *presente em tudo que eu faço, em qualquer hora e lugar, profana luz a me guiar [...] impressa em cada gesto meu. (Engenheiros do Hawaii)*

**Ao meu irmão, Robson, à minha irmã, Geliane, à minha Sobrinha, Ana Luísa:** *Essas coisas de dinheiro e de família eu não nunca entendi bem (Belchior)*. Sem o apoio e a confiança deles, ao longo dos últimos anos, não seria possível a realização deste pequeno sonho.

**À Lana, à profa. Lana e à CAVALCANTI:** Difícil, em minha cabeça, distinguir essas três pessoas que preenchem e habitam um corpo só. Orientadora? Amiga? Mãe? Psicóloga? Pesquisadora? Referencial teórico? Nenhuma isoladamente! Todas juntas e misturadas. Elas que tiveram muita, mas muita paciência, atenção e carinho para comigo durante esse mestrado. Quando me vem à mente esses três nomes – *Lana, Profa. Lana e Cavalcanti* –, consigo vêm as palavras e os sentimentos: gratidão, gratidão e GRATIDÃO. Vem, também, à mente uma passagem do livro “O Pequeno Príncipe”: – *A gente só conhece bem as coisas que cativou – disse a raposa. – Os homens não têm tempo de conhecer coisa alguma. Compram tudo pronto nas lojas. Mas, como não existem lojas de amigos, os homens não têm mais amigos. Se tu queres*

*amigo, captive-me. (Antoine de Saint-Exupéry). Lana, profa. Lana e Cavalcanti têm o poder de cativar as pessoas por todos os lugares onde passam, sejam as que falam “mexerica”, “tangerina” ou mesmo “bergamota”.*

**Ao Natalle:** Conhecer esse sujeito e tornar-se amigo dele é um motivo de grande alegria e satisfação. Ter uma amizade igual a essa é algo raro. Mesmo pelo pouco tempo de amizade, apenas dois anos, tenho que lhe agradecer pelo insofismável apoio nos momentos ruins pelos quais eu passei, mas também pelos bons momentos. São amigos iguais ao Natalle que me faz pensar que *presentemente eu posso me considerar um sujeito de sorte, porque, apesar de muito moço, me sinto são e salvo e forte. E tenho comigo pensado: deus é brasileiro e anda do meu lado, e assim já não posso sofrer no ano passado. Tenho sangrado demais, tenho chorado pra cachorro... Ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro. (Belchior).*

**Aos amigos Magno, Lennon e Iury:** Tantas histórias, tantas viagens (e outras ainda por fazer), tantos projetos e ideias para o futuro, tantas coisas juntas. Amizades importantes e fundamentais nessa jornada. Magno, amigo este *de sonho, de sangue e de América do Sul.* Lennon, amigo este de tantas ideais: *Sonho e escrevo em letras grandes, de novo(!), pelos muros do país... João, o tempo andou mexendo com a gente, sim! John! Eu não esqueço... a felicidade é uma arma quente.* Iury, este amigo que me concedeu a graça e o maior presente de minha vida: ser padrinho de sua linda filha, a pequena Luna: *Lua que me encontra na noite. Lua que me deixa sonhar. Vai descendo no horizonte... ela é muito linda de olhar. Brilho que me deixa seguro... Lua agora vai me guiar...(Maskavo)*

**À menina que veio da Bahia, Joildes:** Inúmeros debates, troca de ideias, crescimento pessoal e intelectual juntos, tantos diálogos sobre as grandezas do Brasil. Sua vida em Goiás, no começo, não foi nada fácil. Admiro-a por sua luta e garra. Atualmente, em um diálogo qualquer, ela diria: *Você me pergunta pela minha paixão. Digo que estou encantada como uma nova invenção. Vou ficar nesta cidade, não vou voltar pr'o sertão, pois vejo vir, vindo no veni o cheiro da nova estação. E eu sinto tudo na ferida viva do meu coração... (Belchior)*

**Ao Chile:** *El condor passa sobre os Andes e abre as asas sobre nós. Na fúria das cidades grandes eu quero abrir a minha voz. Cantar, como quem usa a mão para fazer um pão, colher alguma espiga. [...] Tentar o canto exato e novo, que a vida que nos deram nos ensina, pra ser cantado pelo povo, na América Latina. (Belchior).* O agradecimento ao Chile, na verdade, significa agradecer às pessoas deste país, no caso aos alunos e professores da *Universidad Academia de Humanismo Cristiano*, que me acolheram tão bem em sua

universidade e em seu país. Não fosse a comida e o frio, teria me sentido como se estivesse no Brasil. Em especial, agradeço à Nataly e à Patrícia, que juntas, no cotidiano da Academia, formavam a dupla sertaneja chilena – Naty e Paty; agradeço muito ao professor Marcelo Garrido, não somente pelas inúmeras contribuições e reflexões sobre este trabalho em si, mas também pela hospitalidade na qual me recebeu em Santiago. Uma excelente pessoa, um excelente geógrafo e pesquisador.

**Aos amigos e companheiros de Mestrado:** Léo(nardo), Ricardo e Danilo.

**Aos alunos do Instituto Federal Goiano – Campus Ceres:** por terem sido parte da realização deste trabalho; pelo esforço e pela boa vontade em participar de algo que, agora, passaram a acreditar.

**Aos amigos e professores do Instituto Federal Goiano – Campus Ceres:** Ao prof. José Carlos, por ter aberto as portas de suas salas de aula e pela estadia em sua casa; ao prof. Janathan, por toda sua importante contribuição ao trabalho, da articulação com a escola e com a prefeitura de Ceres.

**Aos professores e gestores que participaram da pesquisa:** tanto aos que responderem os questionários quanto os que concederam seu tempo para serem entrevistados. Em especial, à prefeita de Ceres, Inês Brito, por ter aberto as portas de seu gabinete mais de uma vez para a realização deste trabalho.

**À profa. Celene Barreira:** Por sua bela contribuição no processo de qualificação dessa pesquisa. Além disso, sinto-me honrado por sua participação na banca de avaliação deste trabalho.

**À profa. Flávia:** Por sua participação na banca de avaliação do trabalho. Fico muito feliz, pois, ela, desde o início, acompanhou e participou de minha formação acadêmica nos grupos de pesquisa e de estudos do LEPEG.

**Ao prof. Denis Richter:** Por sua, também, bela contribuição a este trabalho no processo de qualificação, além, é claro, pela amizade cotidiana.

## RESUMO

ALMEIDA, Régis Rodrigues. *Planejamento e gestão urbanos e a participação popular: as possibilidades de contribuição da escola e da educação geográfica*. 2014. 163 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

Esta pesquisa tem por objetivo analisar os princípios de participação popular no planejamento e na gestão urbanos em municípios goianos pequenos, além de compreender como a escola e a educação geográfica podem contribuir nesse processo. Trata-se de vislumbrar possibilidades à escola e ao ensino de Geografia para uma maior participação popular no planejamento e na gestão urbanos. Pensa-se no planejamento e na gestão urbanos enquanto instrumentos que possam promover uma melhoria na qualidade de vida das pessoas na cidade e em um autêntico desenvolvimento urbano. Para tanto, é de fundamental importância que a população participe das decisões de interesse coletivo na/da cidade. Destarte, essa pesquisa diz respeito a um estudo de caso em onze municípios goianos que objetiva compreender o processo de planejamento e de gestão urbanos e os princípios de participação popular nessas localidades. A partir do *Estatuto da Cidade*, no ano de 2001, o Plano Diretor tornou-se o principal instrumento do planejamento e da gestão urbanos, e da política urbana brasileira. Por isso, com o intuito de se avançar na pesquisa, selecionou-se quatro dessas onze municipalidades para se realizar uma pesquisa de campo, no qual se objetivou analisar o processo de elaboração dos Planos Diretores e o conteúdo destes, destacando-se os princípios de participação popular. Observou-se que o tecnocratismo e o estadocentrismo permeiam a elaboração dos planos diretores nesses municípios. Estas duas características são críticas históricas ao planejamento urbano, pois se dá pouca ou quase nenhuma importância à participação da população. A participação da população representa um conjunto de práticas e relações sociais que podem ser entendidas como práticas cidadãs. É nesse contexto que se pode pensar e concretizar a relação entre *Educação e Cidade*. Especificamente, argumenta-se sobre as potencialidades que a escola dispõe para se fomentar uma participação ativa e direta dos alunos na cidade, orientada por um projeto educativo que objetive a construção da cidadania dos alunos. Em razão disso, propusemos uma atividade pedagógica, sob a forma de um grupo focal, com alunos de uma escola em um dos municípios pesquisados, cujo objetivo foi o de fomentar uma maior participação dos alunos na vida política e nos interesses coletivos na/da cidade. O presente trabalho está estruturado em três capítulos que buscam estabelecer entre si um elo teórico capaz de promover ideias, reflexões e ações tanto para uma maior participação popular no planejamento e gestão urbanos quanto para um maior envolvimento da escola e do ensino de Geografia voltado à vida política da cidade.

**Palavras-chave:** Planejamento e gestão urbanos; Participação popular; Educação geográfica; Escola; Cidadania.

## RESUMEN

ALMEIDA, Régis Rodrigues. *Planificación y gestión urbanas y la participación popular: las posibilidades de contribución de la escuela y la educación geográfica*. 2014. 163 f. Tesis (Magíster en Geografía) - Instituto de Estudios Sociales y Ambientales de la Universidad Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

Esta investigación tiene como objetivo analizar los principios de la participación popular en la planificación y la gestión urbana en los municipios pequeños en Goiás, además de comprender cómo la escuela y la educación geográfica pueden contribuir a este proceso. Se trata de vislumbrar la escuela y la enseñanza de la Geografía para una mayor participación popular en las decisiones políticas en la/de la ciudad. Se piensa en la planificación y la gestión urbana como herramientas que pueden promover una mejor calidad de vida en la ciudad y en un auténtico desarrollo urbano. Para eso, es crucial que la población participe en las decisiones del interés colectivo de la ciudad. Esta investigación se refiere a un estudio de caso objetivando comprender el proceso de planificación y gestión urbana y los principios de la participación popular en estos lugares. Desde el Estatuto de la Ciudad, en 2001, el Plan Director se ha convertido en el principal instrumento de planificación y gestión urbana, y de la política urbana brasileña. Así, con el fin de avanzar en la investigación, se seleccionaron cuatro de estas doce municipalidades para llevar a cabo un estudio de campo cuyo objetivo fue analizar el proceso de elaboración de los Planes Directores y de sus contenidos, en especial los principios de la participación popular. Se observó que la tecnocracia y la estadocentrismo impregnan la elaboración de los Planes. Estas dos características son críticas históricas a la planificación urbana, ya que ha dado poca o ninguna importancia a la participación de la población. La participación popular es un conjunto de prácticas y relaciones sociales que pueden ser entendidas como prácticas ciudadanas. Es en este contexto, se puede pensar y darse cuenta de la relación entre educación y ciudad. En concreto, se argumenta a favor de la posibilidad de que la escuela tiene en fomentar una participación activa y directa de los estudiantes en la ciudad, guiados por un proyecto educativo que tiene como objetivo construir la ciudadanía de los estudiantes. Por esta razón, hemos propuesto una actividad pedagógica, en la forma de un *grupo focal* con escolares en una escuela de los municipios investigados, cuyo objetivo fue fomentar una mayor participación de los estudiantes en la vida política y los intereses colectivos *en la/de la ciudad*. Este trabajo se estructura en tres capítulos que tratan de establecer un vínculo teórico entre sí capaces de promover ideas, reflexiones y acciones, tanto por una mayor participación popular en la planificación y gestión urbana y una mayor participación de la escuela y la enseñanza de la geografía en la vida política de la ciudad.

**Palabras-chave:** Planificación y gestión urbana; Participación popular; Educación geográfica; Escuela; Ciudadanía.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	14
<b>CAPÍTULO 1 – CIDADE, EDUCAÇÃO GEOGRÁFICA E PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS .....</b>	23
1.1 – Conceituando Planejamento e gestão urbanos .....	29
1.2 – A participação popular no planejamento e gestão urbanos .....	34
1.3 – O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor .....	40
1.4 – O processo de urbanização e a política urbana no/do Estado de Goiás .....	47
<b>CAPÍTULO 2 – ENTRE O PRESCRITO E O REAL: O PLANEJAMENTO URBANO E OS PRINCÍPIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM GOIÁS</b>	56
2.1 – As características socioeconômicas dos municípios goianos pesquisados .....	64
2.1.1 – O município de Ceres .....	64
2.1.2 – O município de Itapuranga .....	67
2.1.3 – O município de Itaberaí .....	70
2.1.4 – O município de São Luís de Montes Belos .....	72
2.2 – O planejamento e gestão urbanos dos municípios goianos .....	74
2.2.1 – Elaboração dos Planos Diretores nos municípios goianos e os princípios de participação popular .....	78
2.2.2 – Aplicação do Plano Diretor nos municípios goianos e a participação popular .....	84
<b>CAPÍTULO 3 – ESCOLA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR .....</b>	108
3.1 – Cidadania e participação popular .....	108
3.2 – A Escola como possibilidade à Participação Popular .....	114
3.3 – Escola, educação geográfica e participação popular no planejamento e gestão urbanos: uma intervenção pedagógica no Instituto Federal Goiano-Campus Ceres...	121
3.4 – A cidade, o planejamento e gestão urbanos, a cidadania e a escola .....	134
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	141
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	147
<b>APÊNDICES.....</b>	156

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b>	Escala de avaliação da participação popular no planejamento e gestão urbanos .....	36
<b>Figura 2:</b>	Distribuição da população no território goiano – 2010 .....	48
<b>Figura 3:</b>	Municípios goianos selecionados para a pesquisa .....	57
<b>Figura 4:</b>	Nível de instrução de ensino da População em Idade Ativa (PIA) em Itapuranga (2010) .....	69
<b>Figura 5:</b>	Audiência pública de elaboração do Plano Diretor de Itapuranga – 2006 ...	83
<b>Figura 6:</b>	Audiência pública de elaboração do Plano Diretor de Itapuranga – 2006 ...	83
<b>Figura 7:</b>	Audiência pública de elaboração do Plano Diretor de Itapuranga – 2006 ...	83
<b>Figura 8:</b>	Audiência pública de elaboração do Plano Diretor de Itapuranga – 2006 ...	83
<b>Figura 9:</b>	Localização do município de Ceres .....	122
<b>Figura 10</b>	Localização do Instituto Federal Goiano – Campus Ceres .....	123
<b>Figura 11:</b>	Encontro entre os estudantes do IFGoiano e a prefeita municipal de Ceres – 2014 .....	136
<b>Figura 12:</b>	Encontro entre os estudantes do IFGoiano e a prefeita municipal de Ceres – 2014 .....	136
<b>Quadro 1:</b>	Participação dos municípios goianos no Programa Cidade pra Gente – 2008 .....	53
<b>Quadro 2:</b>	Questionário realizado junto às prefeituras dos municípios goianos pesquisados sobre o processo de planejamento e gestão urbanos– 2012 .....	59
<b>Quadro 3:</b>	Situação dos municípios goianos em relação a elaboração do Plano Diretor – 2012/2013 .....	61
<b>Quadro 4:</b>	Sumário do Plano Diretor de São Luís de Montes Belos – 2006 .....	84
<b>Quadro 5:</b>	Planos Diretores de São Luis de Montes Belos e Ijaci-MG .....	88
<b>Quadro 6:</b>	Sumário do Plano Diretor do Município de Itaberaí – 2009 .....	90
<b>Quadro 7:</b>	Sumário do Plano Diretor de Itapuranga – 2007 .....	93
<b>Quadro 8:</b>	Planos Diretores de Itapuranga e Goiânia .....	95
<b>Quadro 9:</b>	Sumário do Plano Diretor de Ceres – 2010 .....	98

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b>	Tipologia populacional dos municípios goianos – 2010 .....	49
<b>Tabela 2:</b>	Evolução Populacional do município de Ceres – 1980/2010 .....	65
<b>Tabela 3:</b>	Evolução populacional do município de Itapuranga – 1980/2010 .....	68
<b>Tabela 4:</b>	Evolução populacional do município de Itaberaí – 1980/2010 .....	70
<b>Tabela 5:</b>	Evolução populacional do município de São Luis de Montes Belos – 1980/2010 .....	72

## INTRODUÇÃO

### *Vida e entorno urbano*

*Las ciudades crecen  
no siempre de una manera ordenada u homogénea.  
Existen puntos de alegría, de desorden, de trabajo y de descanso.  
La luz cambia con el pasar de las horas  
y, con ella, la ciudad modifica su espíritu  
con esos pequeños rasgos que la identifican,  
sean sombras o contraluces en las construcciones,  
aires y sentimientos en pasajes y plazas;  
estas peculiaridades son signos de vida y sacrificio  
hacia una evolución del cómo vivimos y compartimos*

*Exposição no Museu Machu Picchu – Lima/Peru*

Esta pesquisa é decorrente do interesse de estudar e compreender, relacional e articuladamente, duas temáticas importantes à sociedade, à Geografia acadêmica e escolar: primeiro, a dinâmica e a política urbana brasileira, enfatizando-se os meios e as formas de a população participar da vida coletiva na/da cidade; segundo, uma Geografia escolar que ajude alunos e alunas a construírem sua cidadania. Deste modo, objetiva-se, aqui, analisar a importância da escola e da educação geográfica para uma maior participação popular no planejamento e gestão urbanos, especificamente em municípios goianos “pequenos”. Em sua proposição podem ser identificadas duas temáticas centrais: na educação geográfica, o ensino de cidade; no planejamento e gestão urbanos, a participação popular. Ambas as temáticas têm como elo teórico-conceitual a concepção de *ciudades educadoras* (BERNET, 1997) e a *Pedagogia Urbana* (SOUZA, 2003, 2006), que serão discutidas no primeiro capítulo da dissertação.

Hodiernamente, a maior parte da população mundial reside em cidades. No Brasil, pouco mais de 84% das pessoas vivem em espaços considerados urbanos – cidades e vilas (IBGE, 2010). Outro aspecto interessante é a quantidade de municípios de pequeno porte existentes no Brasil, entre os quais aproximadamente 70% possuem uma população de até vinte mil habitantes e cerca de 20% entre vinte e cinquenta mil habitantes. Especificamente em Goiás, de um total de 246 municípios, 42% possuem uma população com até cinco mil habitantes. Considerando-se apenas os que possuem até vinte mil habitantes, esse número sobe para pouco mais de 80% (IBGE, 2012). Esses números demonstram que o perfil dos municípios goianos é de pequeno porte, do ponto de vista demográfico. Outro fato é que grande parte dos estudos da

Geografia brasileira direcionados a compreender o fenômeno urbano tem se dedicado em compreender mais o fenômeno metropolitano. Para nós, compreender outras dinâmicas urbanas não metropolitanas se faz sumariamente importante.

Assinala-se, ainda, que, com o decorrer dos anos, a tendência é que as pessoas passem, cada vez mais, a residir em cidades (ONU, 2013). Em consequência, com um número crescente de pessoas vivendo neste espaço, se não forem pensadas formas de “absorver” essa população os problemas urbanos tender-se-ão a agravar. Para elucidar, segundo informações do Ministério das Cidades, em 2008, o déficit habitacional estimado correspondia a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 4,629 milhões, ou 83,5%, estavam localizados em áreas urbanas (BRASIL, 2011). Além disso, de acordo com o IBGE (2012), aproximadamente quarenta milhões de pessoas não têm acesso à rede sanitária no Brasil. Esses problemas são apenas dois exemplos da vida na cidade, atualmente. Podem ser citados outros, tais como a mobilidade urbana, a segregação sócio-espacial, etc. Promover uma melhoria na qualidade de vida das pessoas na cidade, ou melhor, um maior desenvolvimento urbano é um enorme desafio. Um questionamento prudente a se fazer é: quais são as possibilidades e ferramentas disponíveis para superar tal desafio?

Um primeiro elemento a ser destacado na busca pela melhoria da qualidade de vida das pessoas na cidade diz respeito ao processo de planejamento e gestão urbanos. Salienta-se a importância do *planejamento* tendo em vista suas potencialidades de se pensar e idealizar a evolução espacial de um fenômeno, especificamente, nesse caso, o fenômeno urbano. A *gestão* busca garantir a efetivação das condições que o planejamento realizou (SOUZA, 2003). São, assim, conceitos distintos, porém complementares.

Por sua vez, uma crítica recorrente ao planejamento tem sido a pouca importância e abertura dada à participação da população. Lembra-se, nesse momento, a célebre frase de Carlos Mattus: “ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”. Pensar o futuro das cidades brasileiras – seus problemas e sua superação – é uma tarefa afanosa e complexa. Pensar e decidir sobre qual cidade se quer para o futuro é uma responsabilidade da qual a sociedade não pode se furtar.

Historicamente, no Brasil, o baixo grau de participação da população foi e tem sido uma realidade dura e preocupante, com um planejamento “tecnocrático”, pensado e realizado em gabinetes de prefeituras e de outros órgãos estatais, ou mesmo privados, por “experts” e

especialistas no assunto. De tal modo, segundo Santos (2013, p. 19-20), “[...] o planejamento era aplicado para racionalizar a organização e a utilização de recursos, sem levar em conta as realidades locais”, e por isso ele – o planejamento – “atrasou a elaboração de uma adequada teoria de desenvolvimento [urbano]”. Nesse processo de não se levar em conta os saberes locais, conseqüentemente, ignorou-se também a população – seus reclamos, suas opiniões, etc.

No Brasil, por muito tempo, privou-se a sociedade em geral de opinar e decidir sobre a cidade que ela deseja e aspira. Defender uma maior participação popular na cidade significa, essencialmente, auspiciar um modelo de sociedade mais democrático e socialmente justo. A participação pode ajudar no combate à desigualdade social vivenciada nas cidades, pois os grupos historicamente marginalizados poderão ter voz e poder nos interesses e decisões de bem comum. De tal modo, todo esse movimento na luta pela participação popular busca também garantir o direito à cidade.

Não à toa que no Brasil, ao longo dos anos, o direito à cidade esteve, principalmente, relacionado à luta por uma maior participação nas decisões políticas da/na cidade (MARICATO, 2011). A principal vitória dessa luta histórica ocorreu com a aprovação do *Estatuto da Cidade*, no ano de 2001. Tal lei obriga, entre outras coisas, as governanças locais a abrirem canais de participação direta da sociedade no planejamento e na gestão urbanos do município. Essa participação dar-se-á, especialmente, na elaboração, execução e avaliação do chamado Plano Diretor, instrumento básico da política urbana brasileira, isto é, o Plano Diretor será o principal caminho e meio para que a população participe da vida política da cidade. Esse documento, em linhas gerais, pode ser compreendido como uma lei que orienta, a partir de uma leitura científica da realidade (físico-natural, socioeconômica, política, etc.) do município, o futuro desenvolvimento sócio-espacial da cidade.

Contudo, à semelhança do planejamento e gestão urbanos em geral, esse documento/instrumento vendo sofrendo várias críticas, justamente por sua dúbia eficácia. Villaça (2005), Souza (2006) e Costa (2010), por exemplo, veem de forma pessimista a ideia de participação popular nas propostas de Planos Diretores. Tais autores não negam a participação, mas criticam o modelo que vem sendo desenvolvido no Brasil. Por isso, defende-se um modelo de participação mais democrático, em que realmente todos os segmentos possam participar, de forma horizontal e sem hierarquizações, na elaboração dos Planos Diretores e que possam ajudar na execução das propostas nele contidas. Algumas questões se abrem diante desse contexto: especificamente em Goiás, como se manifesta essa realidade? Como se dá o

processo de planejamento e gestão urbanos nos municípios goianos, especialmente no processo de elaboração do Plano Diretor? Que atores sociais têm participado das questões urbanas? Quais têm sido os processos participativos reais e específicos?

Compreender essas questões é, em essência, reforçar a luta pelo direito à cidade. Pense-se, assim, em um direito ao usufruto de seus lugares, ao consumo de seu espaço, à moradia digna, ao transporte público eficiente e, principalmente, ao direito de participar diretamente das decisões que serão tomadas para pensar e planejar o futuro de sua cidade. Esse conjunto de práticas e relações sociais pode ser entendido como práticas cidadãs.

Falar em cidadania requer falar-se em cidade. Tal associação não se faz meramente por uma questão semântica e/ou etimológica entre as duas palavras. A cidadania envolve o exercício do direito a ter direitos no cotidiano da vida coletiva e pública. Por isso, implica em reconhecer uma noção ampla e multidimensional de cidadania destacando-se, para os fins desse projeto, sua dimensão territorial, formulada nos termos ao direito à cidade (LEFEBVRE, 1991), direito ao usufruto da cidade, direito a habitar a cidade (que não significa somente consumir, mas viver a cidade). As cidades são, por excelência, agentes formadoras de práticas voltadas à cidadania. O direito à cidade, assim, será também um direito à cidadania.

É nesse contexto que se pode pensar e concretizar a relação entre *Educação e Cidade*. Especificamente, argumenta-se sobre o papel que a escola desempenha (ou pode vir a desempenhar) para o encontro e o confronto de diferentes concepções, valores e práticas na/da cidade, possibilitando, dessa forma, o encontro entre o saber científico (ensino das diferentes disciplinas escolares) e o saber cotidiano (conjunto de valores e conhecimentos que os alunos carregam em si a respeito da cidade). Faz-se importante aproveitar as potencialidades que a escola dispõe para se fomentar uma participação ativa e direta dos alunos na cidade, orientada por um projeto educativo que objetive a construção da cidadania dos alunos. Conforme ressalta García Pérez (2009), a participação é – pode ser – a chave de uma cidadania mais democrática, tendo em vista que, com os atuais problemas vivenciados pela sociedade, se exige cada vez mais a participação de toda a população em sua resolução.

Destarte, o ensino de Geografia tem um papel importante a cumprir nesse processo, posto que essa disciplina escolar oferece, como contribuição aos alunos, a possibilidade para que eles possam compreender o mundo que os cerca sob o ponto de vista espacial. Isto é, que os ajude na compreensão da dinâmica social, econômica, política, cultural, etc., dos lugares onde vivem, habitam, alimentam-se, divertem-se, enfim, um conjunto de relações e práticas que

compõem e dão forma ao espaço geográfico. Isso se torna importante na medida em que os discentes, de forma consciente, têm condições de atuar ativamente nessa realidade da qual fazem parte. Por isso, surge uma questão norteadora para esta pesquisa: quais os caminhos possíveis para, a partir da escola e do ensino de Geografia, fomentar uma maior participação das pessoas na vida da cidade?

Neste estudo, há uma proposta teórica-metodológica relacionando cidade e educação, na qual o planejamento e a gestão urbanos caminham em direção à escola, ou seja, vislumbra-se reconhecer e pôr em ação a dimensão pedagógica do planejamento; por sua vez, objetiva-se que a escola, especialmente a educação geográfica, caminhe ao encontro do planejamento e gestão urbanos, auspiciando, assim, uma educação voltada à vida urbana. Essa relação objetiva fomentar uma maior participação da população na vida política e nos interesses coletivos na/da cidade.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho circunscreve-se em: analisar a importância da escola e do ensino de Geografia para uma maior participação popular no planejamento e gestão urbanos em municípios pequenos de Goiás. Para realizar tal análise, foi importante, primeiramente, compreender o processo de planejamento e de gestão urbanos nesses pequenos municípios de Goiás, investigando os princípios de participação popular neles propostos. Por ser o principal instrumento da política urbana brasileira, se fez necessário analisar o processo de elaboração e o conteúdo dos Planos Diretores dos municípios goianos pesquisados, com uma atenção especial aos princípios de participação popular contidos nesses documentos. Depois de todo esse processo, buscou-se compreender como a escola, os professores e o ensino de Geografia poderiam contribuir para uma maior participação popular no processo de planejamento e de gestão urbanos. Em seguida, foi realizada uma intervenção pedagógica que fomentasse uma maior participação da escola, dos professores e dos alunos no planejamento e na gestão urbanos em um dos municípios pesquisados.

Por se tratar, aqui, de um estudo de caso, a metodologia adequada foi a pesquisa de natureza qualitativa. Isso significa priorizar a busca de dados qualitativos na perspectiva dos sujeitos envolvidos, conforme analisam Ludke e André (1986). Para Martins (2004, p. 289), a pesquisa qualitativa “[...] é definida como aquela que privilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados. É caracterizada pela heterodoxia no momento da análise”. Em relação ao estudo de caso, segundo Ludke e André (1986), ele é caracterizado pela precisa delimitação de seus contornos

claramente definidos. De acordo com as autoras, para que o estudo de caso contemple uma abordagem qualitativa é importante estar atento às novas descobertas, às novas questões; devemos retratar a realidade de forma completa e profunda e usar variedades de fontes e informações.

Para esta pesquisa, o estudo de caso, *a priori*, resumiu-se a onze municípios goianos. Para se selecionar tais municípios, foram usados dois critérios básicos: i) municípios com população entre vinte e 35 mil habitantes, número necessário para uma adequação à proposta de estudar municípios “pequenos”, bem como para se contemplar os que têm a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor<sup>2</sup>; (ii) o lugar que cada município ocupa na hierarquia urbana, baseado na Rede de Influência de Cidades (REGIC)<sup>3</sup>, elaborada pelo IBGE, especificamente os caracterizados como “Centros de Zona”, justificado pelo fato de se buscar certa homogeneidade de características nas cidades pesquisadas, bem como sua importância na escala regional do território goiano. A justificativa da escolha de municípios considerados “pequenos” diz respeito ao próprio perfil dos municípios existentes em Goiás, como já mencionado anteriormente.

Ressalta-se que foram excluídos desta proposta de pesquisa os municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), pois eles estão inseridos em outra dinâmica urbana, a metropolitana. Dessa maneira, onze municípios se encaixam neste recorte, a saber: Anicuns, Ceres, Goiás, Goiatuba, Iporá, Itaberaí, Itapuranga, Pires do Rio, São Luís de Montes Belos, São Miguel do Araguaia e Uruaçu.

Selecionados os municípios goianos, os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, foram:

**1) Pesquisa e análise documental** – Esta etapa da pesquisa foi realizada em dois momentos. O primeiro, realizado entre o mês de outubro de 2012 e junho de 2013, teve por objetivo averiguar os mecanismos de planejamento e gestão urbanos nos municípios

---

<sup>2</sup> Como será discutido no capítulo I, o contingente populacional é o principal critério para a elaboração do Plano Diretor por parte dos municípios, conforme o Estatuto da Cidade. No caso, municipalidades com uma população superior a vinte mil são, por lei, obrigadas a elaborar o Plano Diretor.

<sup>3</sup> A REGIC é o principal estudo na caracterização e classificação da Rede e da Hierarquia Urbana no Brasil. Segundo o estudo (IBGE, 2007), ela é classificada em cinco níveis, na qual alguns podem possuir subdivisões, a saber: 1) **Metrópoles**, subdividindo-se em (a) Grande Metrópole Nacional, (b) Metrópole Nacional e (c) Metrópole; 2) **Capital Regional**, subdividindo-se em (a) Capital Regional A, (b) Capital Regional B e (c) Capital Regional C; 3) **Centro sub-regional**, subdividindo-se em (a) Centro sub-regional A e (b) Centro sub-regional B; 4) **Centro de zona**, subdividindo-se em (a) Centro de Zona A e (b) Centro de Zona B; 5) **Centro local**. Ainda de acordo com o IBGE (2007), o **Centro de Zona** é um nível hierárquico composto por 556 cidades de pequeno porte, com um poder de influência bem restrito a municípios próximos.

selecionados e os canais de participação da população por meio de documentos, tais como leis, decretos, etc., especialmente o Plano Diretor. Para tal mecanismo, primeiramente, realizou-se uma visita aos sítios oficiais das prefeituras na internet, e, em seguida, foi enviado um questionário aos onze municípios selecionados (ver apêndice).

A pesquisa documental foi de fundamental importância, pois, a partir dela, foram escolhidos quatro municípios para a realização de uma pesquisa de campo e uma análise mais aprofundada sobre a *elaboração* e o *conteúdo* do Plano Diretor dessas municipalidades, o que se configurou como o segundo momento da análise documental do trabalho.

**2) Pesquisa de Campo:** Para se avançar na análise sobre o processo de planejamento e gestão urbanos por parte dos municípios, se fez importante a visita *in loco* em quatro das onze municipalidades, a saber: Ceres, Itaberaí, Itapuranga e São Luís de Montes Belos. O critério de escolha desses quatro municípios resumiu-se à abertura oferecida pelas próprias prefeituras a tais visitas, bem como pela disponibilidade, por parte delas, de informações relativas à pesquisa documental (questionários respondidos, envio de Planos Diretores, etc.).

Tal atividade, realizada entre abril e dezembro de 2013, teve o fito de se conhecer mais de perto a realidade destes municípios, isto é, o que os gestores públicos pensam a respeito do planejamento e da gestão urbanos, como realizam essa prática em seus respectivos municípios, como veem e possibilitam a participação popular, além do pensamento que têm em relação à possibilidade de a escola poder participar das decisões de bem comum à cidade e ao município.

Um outro objetivo do trabalho, como já descrito, foi o de compreender como a escola e o ensino de Geografia podem contribuir para uma maior participação da sociedade no planejamento e gestão urbanos. De tal modo, se fez importante dar voz a um dos principais sujeitos sociais da escola: os professores – o que pensam, as dificuldades que sentem, o que poderia ser colocado em prática, etc., em relação às possibilidades de a escola educar para a participação cidadã.

Para se compreender todas essas questões o instrumento utilizado foi a entrevista semiestruturada, tanto em relação aos gestores públicos quanto aos professores (ver apêndice).

**3) Intervenção Pedagógica:** Depois de concretizado o estudo de caso nos quatro municípios goianos, no que tange às entrevistas com professores e gestores e às análises dos Planos Diretores, realizou-se uma atividade de intervenção pedagógica, entre a primeira semana do mês de junho e a primeira semana de julho de 2014, com alunos e professores de Geografia

do Instituto Federal Goiano – Câmpus Ceres. O critério de escolha do município (Ceres) e da escola (IF Goiano) foi, também, a disponibilidade e a abertura oferecida tanto pela prefeitura municipal de Ceres quanto pela coordenação e pelos professores do Instituto.

Tal intervenção situa-se na proposta de conceber a *cidade* como um conteúdo educativo e, ao mesmo tempo, conceber a dimensão pedagógica do *planejamento e da gestão urbanos*. Os objetivos dessa atividade circunscreveram-se em possibilitar uma maior aproximação entre escola e prefeitura; ajudar na construção de conhecimentos geográficos para que os alunos pudessem compreender a realidade, especificamente urbana, da cidade em que vivem e, com isso, poderem participar politicamente de forma mais ativa nela; por fim, fomentar uma maior participação da escola, dos professores e dos alunos na vida coletiva da cidade, especialmente no planejamento e na gestão urbanos, por meio do Plano Diretor.

A intervenção pedagógica, realizada com alunos e professores, foi estruturada em um modelo chamado *grupo focal*. Essa técnica de pesquisa tem por metodologia a reunião de um certo número de pessoas que, em uma troca de saberes e experiência, dialogam e debatem entre si sobre um determinado tema, objetivando uma coleta de dados. O tema principal debatido em nosso grupo focal foi o Plano Diretor de Ceres. Contudo, como será relatado no terceiro capítulo, a atividade pedagógica não se resumiu somente a este documento. Os dados coletados no grupo foram as propostas urbanas para o município de Ceres, realizadas pelos alunos, direcionadas à prefeitura municipal de Ceres, culminando em uma *Carta de Intenções*.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos, que buscam estabelecer entre si um elo teórico capaz de promover ideias, reflexões e ações tanto para uma maior participação popular no planejamento e gestão urbanos quanto para um maior envolvimento da escola e do ensino de Geografia voltado à vida política da cidade e à construção da cidadania.

O primeiro capítulo apresenta as concepções teóricas que norteiam esta pesquisa. Nele, será realizado um debate acerca da importância e dos modos de se estudar a(s) cidade(s) enquanto campo conceitual central em diversas ciências. Aqui, neste caso, busca-se relacionar *cidade, geografia e ensino*. Nessa discussão, reforçam-se os objetivos do ensino de Geografia voltado a uma maior participação na vida política da cidade, com o intuito de ajudar alunos e alunas na construção de sua cidadania. Um dos caminhos possíveis dar-se-á pelos princípios e conceitos oferecidos pelo planejamento e gestão urbanos. Por isso, será debatida a importância do planejamento e gestão urbanos para se fomentar o desenvolvimento urbano nas/das cidades, tendo em vista que a participação popular garantirá, em tese, a efetivação deste projeto. Em

seguida, serão apresentados, também, os princípios da Reforma Urbana brasileira, que culminaram na elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade, principal marco político-institucional deste país, que estabelece o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana. Por fim, com o intuito de compreender e estudar a participação popular no planejamento e gestão urbanos no estado de Goiás, tem-se uma discussão sobre o processo de urbanização e a política urbana no/do estado de Goiás nos últimos anos.

O segundo capítulo apresenta os municípios goianos selecionados para este estudo, traçando-se, inicialmente, um perfil socioeconômico deles. Em seguida, realiza-se uma análise sobre a dinâmica do planejamento e gestão urbanos e os canais de participação que as prefeituras dos municípios pesquisados disponibilizam à população. Posteriormente, como foco de pesquisa, debate-se sobre o processo de elaboração e aplicação do Plano Diretor por parte das municipalidades pesquisadas. O objetivo resume-se em discutir as dificuldades e possibilidades de efetivação do Plano Diretor enquanto instrumento da política urbana brasileira. Nesse debate, uma forma de superar tais problemas, acredita-se, diz respeito ao papel da escola e do ensino de Geografia.

O terceiro capítulo debate as concepções de cidadania que estruturam a problemática do trabalho em relação à participação da escola e da educação geográfica. Acredita-se nessa aliança e no projeto político-pedagógico de educar para a cidadania, para a participação cidadã, destacando a experiência empírica e concreta de alguns países, como também dando voz ao princípio sujeito social neste projeto: o(a) professor(a). A partir desta discussão e da realizada no capítulo 2, apresenta-se a intervenção pedagógica realizada em uma escola do município de Ceres que objetivou e possibilitou a abertura de um horizonte tangível à participação da escola e dos alunos no planejamento e gestão urbanos.

## CAPÍTULO 1

# CIDADE, EDUCAÇÃO GEOGRÁFICA E PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Não há como negar, nos dias atuais, o fenômeno urbano na/da sociedade. De acordo com informações da Organização das Nações Unidas (ONU, 2013), hodiernamente, mais da metade da população vive em cidades. Estima-se, ainda, que, até o ano de 2050, mais de 70% da população mundial estará vivendo nos espaços considerados urbanos (ONU, 2013). Além disso, ressalta-se que “[...] a maior parte do crescimento urbano do mundo ocorre em países em desenvolvimento, onde muitos centros urbanos têm infraestrutura inadequada”<sup>4</sup>. Em alguns países, a taxa de urbanização ultrapassa os 90%. Se a cidade passa a abrigar, cada vez mais, a maior parte da população, ela se torna, conforme Cavalcanti (2008), o *locus* privilegiado da vida social, pois, além de ser uma obra da civilização, é o lugar das possibilidades ampliadas para a vida humana (CARLOS, 2004).

A cidade torna-se também um campo conceitual central para diversas ciências do conhecimento. A Geografia, em especial, busca compreendê-la sob o enfoque da dimensão espacial, tanto de sua produção quanto de sua reprodução. Segundo Carlos (2004, p. 14-15):

A análise espacial da cidade, no que se refere ao processo de produção, revela a indissociabilidade entre espaço e sociedade, na medida em que as relações sociais se materializam num território real e concreto, o que significa dizer que, ao produzir sua vida, a sociedade produz/reproduz um espaço, enquanto prática socioespacial. [...] A cidade pode ser entendida, dialeticamente, enquanto produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais, enquanto produtoras da vida humana, no sentido amplo da reprodução da sociedade.

Outro aspecto a ser destacado é a produção da cidade sob a égide do capitalismo. Não se objetiva, aqui, aprofundar tal questão, mas somente elucidar o que alguns autores<sup>5</sup> colocam como elemento importante: a produção da cidade está sendo comandada mais pela lógica do capital do que propriamente pelas pessoas, o que tem gerado uma cidade fragmentada, com privação dos espaços, da vida e das relações sociais, em que determinada fração da sociedade tem acesso a determinados serviços e equipamentos, etc., e outras não. Nesse contexto, entra em cena o direito à cidade, que, genericamente, seria a busca por sua transformação social

---

<sup>4</sup> Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, em mensagem para a 24ª sessão do Conselho de Governança do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) (ONU, 2013).

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Harvey (2004, 2009) e Carlos (2004).

positiva, isto é, o aumento da qualidade de vida e a busca por justiça social. Para Harvey (2004), a luta pelo direito à cidade seria também uma luta contra o capital. O direito à cidade pode ser entendido também como um direito à cidadania. Procurar alternativas à racionalidade capitalista hegemônica na produção da cidade é, pois, um exercício de busca pela cidadania. Cavalcanti (2008, p. 72) acredita que:

[...] a possibilidade e alargamento dessas contra-racionalidades<sup>6</sup> nas cidades brasileiras, por exemplo, está na dependência de ações políticas que favoreçam, por um lado, a organização da cidade sociedade civil e, por outro, a formação escolar de qualidade de seus membros.

Nesse sentido, para a autora, seria necessário realizar um esforço de conceber e articular o papel da cidade enquanto espaço educativo. Isto é, significa pensar e entender que a própria cidade tem uma dimensão educativa por oferecer inúmeras possibilidades educadoras. Conceber a cidade educadora, em sua amplitude geral, segundo Bernet (1997, p. 15-16), “[...] *tiene una función de sensibilización en tanto que directamente quiere colaborar a la concienciación de los ciudadanos respecto a la dimensión educativa de su ciudad y la responsabilidad compartida que en la relación a ella le es imputable*”. Ainda, segundo este autor, na relação entre cidade e educação verificam-se três dimensões: 1) a cidade como conteúdo de educação; 2) a cidade como um agente educador; 3) a cidade como conteúdo educativo.

Na primeira dimensão, a cidade como conteúdo de educação, resumida na expressão *aprender na cidade*, considera-se o meio urbano como um contexto de acontecimentos educativos, que ocorrem por meio de suas instituições (especificamente de educação – formal ou não formal) e dos recursos e meios que possam ajudar na formação educacional (ainda que esta não seja seu objetivo principal, tais como museus, zoológicos, etc.), bem como de suas experiências (encontros e vivências cotidianas na/da cidade).

---

<sup>6</sup> Esse termo “contra-racionalidade” é, originalmente, proposto por Santos (2006, p.210): “[...] Ante a racionalidade dominante, desejosa de tudo conquistar, pode-se, de um ponto de vista dos atores não beneficiados, falar de irracionalidade, isto é, de produção deliberada de situações não-razoáveis. Objetivamente, pode-se dizer também que, a partir dessa racionalidade hegemônica, instalam-se paralelamente contra-racionalidades. Essas contra-racionalidades se localizam, de um ponto de vista social, entre os pobres, os migrantes, os excluídos, as minorias; de um ponto de vista econômico, entre as atividades marginais, tradicional ou recentemente marginalizadas; e, de um ponto de vista geográfico, nas áreas menos modernas e mais "opacas", tornadas irracionais para usos hegemônicos. Todas essas situações se definem pela sua incapacidade de subordinação completa às racionalidades dominantes, já que não dispõem dos meios para ter acesso à modernidade material contemporânea. Essa experiência da escassez é a base de uma adaptação criadora à realidade existente. O que muitos consideram, adjetivamente, como "irracionalidade" e, dialeticamente, como "contra-racionalidade", constitui, na verdade, e substancialmente, outras formas de racionalidade, racionalidades paralelas, divergentes e convergentes ao mesmo tempo”.

Na cidade como um agente educador, cunhada na expressão *aprender da cidade*, segunda dimensão apresentada por Bernet (1997), considera-se a cidade como um agente informal de educação, sendo o meio urbano um emissor variado e denso de informações e cultura, em que há específicas formas de vida, atitudes sociais, valores, sentimentos, costumes, etc. Para elucidar, cita-se um processo recente chamado “cidade do medo”<sup>7</sup>, caracterizado por um aumento expressivo (virtual ou não) da pobreza e da violência urbana nas cidades, levando determinados setores da sociedade a se protegerem em condomínios fechados, cercados por enormes muros. O trecho da seguinte canção elucidada bem esse processo:

Nas grandes cidades, no pequeno dia-a-dia, o medo nos leva a tudo, sobretudo à fantasia. Então, erguemos muros que nos dão a garantia de que morreremos cheios de uma vida tão vazia. Nas grandes cidades de um país tão violento, os muros e as grades nos protegem de quase tudo, mas o quase tudo quase sempre é quase nada, e nada nos protege de uma vida sem sentido. [...] Nas grandes cidades de um país tão surreal, os muros e as grades nos protegem de nosso próprio mal.<sup>8</sup>

Nesse caso específico, a cidade ajuda a formar valores, produzindo sentimentos, criando-se uma cultura do medo, em que uma camada da população vai cercando-se de sua liberdade, do ir e do vir, provocando certo empobrecimento das relações sociais (ou tornando-as mais seletivas), enfim, colocando em risco, inclusive, a produção da vida cotidiana. É dessa maneira que a cidade vai educando seus cidadãos, positiva ou negativamente.

Por último, a cidade como conteúdo educativo, expressa pelo *aprender a cidade*. Nessa dimensão encontra-se o papel das instituições educativas, pois elas têm a missão de superar os limites de superficialidade e parcialidade do conhecimento espontâneo que se tem do meio urbano. Segundo Bernet (1997, p. 32) dois aspectos devem caracterizar a aprendizagem da cidade: a) ampliação da possibilidade de experiência direta que as crianças podem fazer de sua cidade; b) ajudar a criança a ler a cidade, pois, “aprender a cidade é aprender a utilizá-la”. Essa possibilidade direta de a cidade ser aprendida e apreendida diretamente por crianças e jovens

---

<sup>7</sup> Essa expressão “cidade do medo”, foi ouvida por mim em uma aula com o professor Carlos de Mattos, na Pontifícia Universidade Católica do Chile, em intercâmbio realizado no país. Questionei-o se havia publicado em alguma revista ou livro onde eu poderia encontrar mais referências. A resposta foi negativa, pois, segundo ele, é uma ideia/teoria recente que ele vem desenvolvendo para as cidades latino-americanas. Contudo, no Brasil, podem ser encontradas referências sobre tal questão. Segundo Souza (2008, p. 54), nas grandes cidades brasileiras, atualmente, pode ser observada uma “geografia do medo”, baseada em sentimento de insegurança por parte da população, isto é, “[...] um medo generalizado que toma conta de corações e mentes, (re)condicionando hábitos de deslocamento e lazer, influenciando formas de moradia e *habitat* e modelando alguns discursos padrões sobre a violência urbana”. Um dos sintomas e/ou consequências desse processo, segundo o autor, é a autoss segregação e os artificios espaciais de proteção das elites.

<sup>8</sup> Muros e Grades – Engenheiros do Hawaii. Letra: Humberto Gessinger (1992).

deve ser realizada pela/na escola, essencialmente pelas disciplinas escolares, destacando-se a Geografia.

Nesse contexto, vê-se a possibilidade de uma agenda de pesquisas relacionando ensino de Geografia, cidade e cidadania. A pergunta que se faz é: de que forma a Geografia pode contribuir na formação de indivíduos para uma maior participação na vida da cidade? A resposta, a princípio, consiste na promoção da construção do conhecimento por parte das crianças e jovens para a leitura do seu espaço, isto é, ajudá-los a desenvolver um pensamento espacial para atuar na realidade que as cerca. Essa educação geográfica, por excelência, se realizará no espaço escolar, pois a escola é um espaço intrínseco da formação cidadã, espaço este aberto, plural, dinâmico, que objetiva a formação moral, afetiva e ética do indivíduo para a constituição de sua cidadania. Pensar a escola para uma participação na vida da cidade requer pensar em uma formação cidadã. A escola deve ter um compromisso na leitura da cidade, dotada de um conteúdo e uma forma sócio-espacial singular, além de promover uma formação que objetive a compreensão desse espaço complexo (a cidade) de maneira interdisciplinar, por meio de conceitos, informações, instrumentos e habilidades, etc.

É possível, pois, pensar dois modos da participação da escola na vida da cidade: um enquanto espaço de *ações formativas específicas* e um espaço de *formação geral*. A primeira dimensão significa dizer que a escola deve ter um papel atuante em seu meio social, no espaço que a circunscreve, envolvendo-se em projetos com a comunidade, parcerias com as governanças locais, sociedade civil, etc. Uma forma de se estreitar a relação entre escola e cidade pode ocorrer com a chamada Pedagogia Urbana, a ser debatida no próximo tópico. A segunda dimensão diz respeito à escola como um espaço formativo *stricto sensu*, com o objetivo de proporcionar uma formação geral dos indivíduos, que, dotados de um corpo de conhecimentos e habilidades, serão capazes de intervir, conscientemente, na sociedade. Esse corpo de conhecimentos, aqui, diz respeito à Educação Geográfica, mais especificamente ao processo de ensino-aprendizagem de Geografia a ser realizado na rotina escolar.

Conforme Cavalcanti (2002), aprender Geografia é aprender sobre o espaço geográfico e atuar nele, já que é um espaço social, concreto, em movimento e, portanto, transformável. Fazer educação geográfica na escola é propiciar os elementos teóricos e os meios cognitivos e operativos de desenvolver consciência a respeito da espacialidade das coisas, dos fenômenos, dos processos, enquanto integrantes da prática social. Ou seja, a importância do ensino de

Geografia reside no fato de ele ser, para os alunos, um instrumento potencializador de transformação da realidade e de construção de sua cidadania.

De tal maneira, falar em Geografia na escola significar dissertar sobre seu ensino por meio dos conteúdos curriculares. Sobre as fontes básicas do conhecimento no processo de ensino, Shulman (2005, p. 12) afirma:

*La primera fuente del conocimiento base es el conocimiento de los contenidos: el saber; la comprensión, las habilidades y las disposiciones que deben adquirir los escolares. Este conocimiento se apoya en dos bases: la bibliografía y los estudios acumulados en cada una de las disciplinas, y el saber académico histórico y filosófico sobre la naturaleza del conocimiento en estos campos de estudio.*

Dessa maneira, a Geografia na escola só tem sentido quando permite e possibilita, por meio dos conteúdos dessa ciência, a construção de um pensamento, um tipo de raciocínio que lhe é inerente: o espacial. O essencial, então, é tornar os conteúdos significativos aos alunos, ou seja, motivá-los a estudar Geografia e compreenderem que eles são sujeitos sociais que fazem parte de toda uma dinâmica da realidade a sua volta. Esse objetivo será alcançado na medida em que o processo de ensino-aprendizagem não se limitar a ensinar coisas ou propiciar demasiadas informações, geralmente desconexas aos discentes, mas sim, conforme Cavalcanti (2014), mediante a formação de conceitos geográficos, tornando os conteúdos objetos de pensamento. Esse encadeamento teórico-metodológico propicia que o aluno desenvolva uma série de capacidades cognitivas, o que lhe permite “fazer novas generalizações e ver o mundo não somente como um conjunto fragmentado de coisas, de objetos” (CAVALCANTI, 2014 p. 29). Em especial, possibilita o desenvolvimento de habilidades e raciocínios geográficos para que ele compreenda a sociedade sob as lentes da espacialidade. Portanto,

[...] o trabalho de transformar o conteúdo geográfico em ferramenta do pensamento dos alunos implica a busca de significados e dos sentidos dados por eles aos diversos temas abordados em sala de aula, considerando sua experiência vivida; implica também a busca da generalização dos conceitos e o entendimento de sistemas conceituais; implica, além disso, trabalhar com outras dimensões da formação humana, como a emocional e a social, e não somente a cognitiva, a racional. (CAVALCANTI, 2014, p. 49)

Como conceitos estruturantes desse pensar geográfico, para a autora, estão *natureza, lugar, paisagem, região, território e ambiente*. Além deles, como conceito relevante e para um tipo de análise do espaço geográfico em específico, Cavalcanti dá importância à *cidade*. Esse conceito, segundo ela, além de ser importante para se caracterizar a sociedade contemporânea, abre possibilidade para trabalhar com os outros conceitos geográficos supracitados.

Nesse contexto, a cidade pode ser compreendida e estudada a partir de três conceitos geográficos: paisagem, lugar e território (CAVALCANTI, 2008). Estudar a cidade como uma paisagem é compreendê-la como um espaço caracterizado por uma aglomeração e pela justaposição de uma infraestrutura técnica (prédios, edifícios, indústrias, casas, ruas, etc.), de equipamentos de consumo coletivo (parques, praças, etc.), de automóveis, de pessoas, etc., que, relacionando entre si, tomam uma forma, configurando-se em uma paisagem – a urbana. Assim, importa analisar a cidade no processo dialético entre a sua forma e o seu conteúdo.

Contudo, a cidade não se resume a uma paisagem, sendo possível compreendê-la enquanto território. O elemento central, assim, serão as relações sociais e de poder projetadas no espaço. Diversos sujeitos sociais apropriam-se da cidade, estabelecendo, mesmo que invisivelmente, limites e alteridades nesse espaço geográfico. Pode-se pensar as distintas formas de apropriação da cidade pelos diferentes grupos, sua cronologia, sua temporalidade, etc. Enfim, eis um campo de forças no qual as estratégias e diversas formas de apropriação se chocam, podendo gerar conflitos, como é o caso, por exemplo, de torcidas organizadas de times de futebol ou mesmo de facções de tráfico de drogas; em que um determinado grupo se territorializa apenas por um determinado período de tempo, como é o caso de prostitutas quando se apropriam, noturnamente, da calçada de uma rua da cidade, tornando esse território “flexível” (SOUZA, 1995), pois durante o dia o comércio ambulante se apropria dessa mesma calçada.

A cidade pode ser estudada também enquanto lugar. Aqui é que se encontra a (re)produção da vida. Conforme Carlos (2007, p. 20), “o lugar é a base da reprodução da vida e pode ser analisado pela tríade habitante-identidade-lugar. [...] É o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo”. É a partir do lugar que o indivíduo se familiariza com o mundo, construindo sua afetividade, seja em seu bairro, rua, casa, etc., ou seja, o lugar é, também, a dimensão da vida cotidiana. De acordo com Santos (2006, p. 213), “cada lugar é, à sua maneira, o mundo. [...] Impõe-se, ao mesmo tempo, a necessidade de, revisitando o lugar no mundo atual, encontrar os seus novos significados. Uma possibilidade nos é dada através da consideração do cotidiano”. Além disso, o lugar se produz na articulação contraditória entre global e local (CARLOS, 2007). Portanto, aprender a pensar o lugar torna-se vital para compreender o mundo (CALLAI, 2000).

Para o ensino de Geografia, se faz necessário a construção desses três conceitos geográficos – paisagem, território e lugar –, pois são de extrema importância para a compreensão da cidade, sendo conteúdos curriculares oficiais já presentes na escola. Ademais,

a cidade pode ser entendida, de forma relacional e articulada, enquanto aglomeração (paisagem), cotidiano (lugar) e produção social (território) (CAVALCANTI, 2008).

O estudo da cidade é possível, também, enquanto região, ou seja, pode-se estudar um conjunto de cidades e suas inter-relações a partir de suas redes e fluxos. Trata-se, além disso, de pensar um espaço mais ou menos homogêneo, dotado de características que lhe são inerentes. Por exemplo, o que caracteriza uma Região Metropolitana? Quais elementos e atributos são utilizados para se criar uma Região Metropolitana? Etc.

É certo que outras ciências e disciplinas escolares estudam a cidade e/ou a tem como conteúdo. Na escola, podem ser citadas disciplinas que tratam a cidade enquanto conteúdo curricular, como a História, a Artes, a Sociologia, entre outras. Porém, a Geografia tem suas especificidades e um modo que lhe é intrínseco ao estudar a cidade, sendo alguns conteúdos historicamente estudados pela disciplina na escola: *urbanização, metropolização, conurbação, rede e hierarquia urbana, região metropolitana, desenvolvimento urbano, segregação sócio-espacial, pobreza urbana*, entre outros. Todos eles podem fazer parte do processo de ensino-aprendizagem, pois o professor não precisa ficar preso aos conteúdos presentes nos currículos oficiais ou livros didáticos. Enfim, são apenas algumas possibilidades dentre as várias no ensino de Geografia.

Destarte, defende-se “[...] a educação geográfica para a vida urbana com participação cidadã, entendendo que o cidadão é um sujeito da política urbana, na medida em que ele se faz cidadão também por sua participação na vida e na gestão [e planejamento] da cidade” (CAVALCANTI, 2008, p. 123). Um dos caminhos possíveis para uma participação das pessoas e da escola na vida da cidade diz respeito ao seu envolvimento no planejamento e na gestão urbanos.

## 1.1 CONCEITUANDO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

A busca pelo direito à cidade, bem como o enfrentamento dos diversos problemas urbanos contemporâneos, tais como habitação, saneamento básico, emprego, etc., requer esforços por parte de pesquisadores, intelectuais, da sociedade e do Estado. Segundo Maricato (2001, p. 28), “[...] a evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há

mais de meio século, não avançou de forma significativa”. Isso coloca em debate o quão complexo são as tramas urbanas, principalmente no plano da política urbana brasileira e as possíveis melhorias em seu quadro social. Dentre os principais instrumentos na busca da promoção do desenvolvimento sócio-espacial na/da cidade, tem-se o planejamento e a gestão urbanos.

A ideia de planejamento remete-se à resolução de problemas e conflitos futuros. De acordo com Souza (2003, p. 46, grifos do autor), o planejamento visa “[...] *tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra possíveis problemas ou, invariavelmente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*”. Isto é, o objetivo é tentar prever a evolução de um fenômeno e encontrar a melhor forma de combatê-lo ou dele tirar proveito. O planejamento, dessa maneira, torna-se uma ferramenta importante na produção e expansão do espaço urbano, tendo em vista que sua preocupação é a evolução espacial do fenômeno urbano. Com isso, pensa-se, no planejamento urbano, a melhor forma de combater os problemas urbanos ou mesmo os caminhos que levam a um desenvolvimento urbano.

Entretanto, pensar o planejamento urbano supõe pensar, conjuntamente, a ideia de gestão urbana, compreendida como a efetivação, ao menos em partes, das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Segundo Souza (2003, p. 46, grifos do autor), a gestão seria uma maneira de “[...] *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*”. Portanto, o planejamento remeter-se-ia ao futuro e a gestão ao presente, ou seja, o planejamento é a preparação para uma gestão futura. O autor resume a questão da seguinte forma:

[...] *planejamento e gestão* não são nem intercambiáveis, nem concorrentes; eles dizem respeito a diferentes tipos de atividades, atividades essas complementares uma em relação a outra e que não se encontram em relação hierárquica entre si, mas tão somente possuem referenciais temporais distintos. (SOUZA, 2006, p. 150-151, grifos do autor)

Ou seja, planejamento e gestão são conceitos distintos, porém complementares. Pensar o planejamento urbano requer que se tenha no horizonte dois objetivos básicos: promover o desenvolvimento sócio-espacial e o desenvolvimento urbano nas/das cidades. Tais objetivos serão obtidos na medida em que houver uma melhoria da qualidade de vida da população e um aumento da justiça social (SOUZA, 2003). Para Santos Junior e Montandon (2011, p. 48), “[...] o planejamento urbano requer uma atenção especial dos gestores, pois pressupõe uma mudança

de cultura na gestão das cidades”. Entretanto, como elucida Amaral (2011), ele vem sofrendo críticas justamente por sua falta eficácia, não conseguindo atingir seus reais objetivos.

Cita-se o pensamento de esquerda apregoando que o planejamento por ser realizado expressivamente pelo Estado e que este, por ser capitalista, é um reproduzidor do *status quo* do mesmo, por representar os interesses das classes dominantes, o que, por natureza, inviabiliza que o planejamento venha a ser justo e igualitário, isto é, “democrático”. Outra crítica importante é a de Santos (2013, p.19-20), ao afirmar que “[...] o planejamento era aplicado para racionalizar a organização e a utilização de recursos, sem levar em conta as realidades locais”, e que por isso ele – o planejamento – “atrasou a elaboração de uma adequada teoria de desenvolvimento [urbano]”.

Olhando-se para o passado brasileiro, é possível observar que tais críticas sobre o planejamento são, até certo ponto, coerentes. Segundo Ribeiro e Cardoso (2012, p.104), o planejamento urbano ganhou destaque no Brasil a partir do momento em que se começou a afirmar que as cidades “[...] deveriam ser adaptadas às exigências da nascente economia industrial”. Ainda de acordo com esses autores, esse momento histórico, entre o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, é caracterizado por inúmeros projetos de reconstrução das cidades brasileiras, tendo como principal preocupação a higiene pública, especialmente em relação às moradias populares. Em tal contexto, os planejadores “sem planos”, como ironiza os autores, são, em sua maior parte, constituídas por médicos e engenheiros.

A partir da década de 1920, os urbanistas ganham destaque no Brasil, com forte inspiração nas experiências norte-americanas. Na década de 1930, as ideias de Le Corbusier, formalizadas na famosa Carta de Atenas, passam a direcionar as experiências urbanísticas no país (RIBEIRO e CARDOSO, 2012). O elementar, aqui, é o fato de que essas novas ideias, de cunho funcionalista, interferiram na organização administrativa dos municípios, que, a partir de então, passam a contar com órgãos burocráticos especializados em urbanismo (idem, ibidem).

Nas décadas seguintes, 1960 e 1970 principalmente, observa-se um momento de maior “racionalização” do planejamento, face ao surgimento dos vários problemas urbanos nas cidades brasileiras. Esse planejamento “racional” deveria ter objetivo concretizar o modelo desenvolvimentista brasileiro, apregoado pela ditadura militar. A partir desse momento, segundo Ribeiro e Cardoso (2012, p.106), é que a questão urbana perde seu caráter político, substituído por uma visão tecnicista, “[...] tanto em termos das formas como são explicadas as

causas dos problemas urbanos, como em termos das possibilidades de intervenção do poder público”.

Esse momento histórico, talvez, seja o modelo de planejamento criticado pelos autores supracitados. Tais críticas são importantes e ajudam a pensar e refletir as concepções e objetivos do planejamento. Por assim dizer, entendemos que o planejamento não é neutro, pois, a sociedade, especialmente a capitalista, é heterogênea e, ao mesmo tempo, desigual. Sempre haverá o embate e o conflito de interesses. Faz parte da dialética das relações de poder inerentes à própria sociedade. Há que se refletir, assim, que toda atividade de planejamento deve ser compreendida “[...] à luz de uma teia de relações em que a existência conflitos de interesses, de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente” (SOUZA, 2003, p.83).

Ademais, é de fundamental importância pensar que o planejamento é aquilo que se quer dele. Ele é um instrumento, uma possibilidade de intervenção na realidade. Quanto à crítica do Estado, é preciso ter em consideração que ele, mesmo que por todo aparato jurídico e institucional, consista em ser o principal agente do planejamento, não significa dizer que ele seja o único e exclusivo. Nesse contexto, questiona-se: quais os desafios enfrentados pelo planejamento urbano no Brasil? Como superá-los? Quais as alternativas possíveis para a superação dos obstáculos impostos ao planejamento?

A partir de tais questionamentos, pensa-se no papel importante desempenhado – e que possa, ainda, a vir desempenhar – pela sociedade civil, na promoção e proposição de alternativas ao planejamento e à gestão urbanas. Essa, aliás, dever-se-ia a grande crítica ao planejamento: a baixo grau de participação popular e o estadocentrismo.

Assim, Souza (2003, 2006, 2011) fornece elementos para se pensar tais questões, como: o papel crítico do intelectual e/ ou cientista social; a valorização crítica das dimensões políticas e técnico-científicas sem superestimação a nenhuma das duas instâncias; a superação do estadocentrismo, a valorização do saber local (algo ignorado pelos planejadores) e uma verdadeira reflexão sobre o significado da expressão “participação popular” no planejamento e na gestão urbanas.

Quanto ao *papel crítico do intelectual e/ou cientista social*, Souza (2003, p. 37) destaca que esse sujeito deve se manter “vigilante diante do senso comum”, contudo, ao mesmo tempo,

não pode ignorar os saberes locais. Ele tem que contribuir para uma discussão crítica do planejamento e da gestão urbanos.

Em relação *a não superestimação tanto do polo político quanto do polo técnico-científico*, o autor elucida que o tecnocratismo é condenável por seu autoritarismo e por querer negar a dimensão política do planejamento, algo que lhe é inerente. Contudo, isso não deve levar ao entendimento de que se pode abdicar da questão técnica, já que ela dará os contornos e objetivos das reais necessidades do planejamento.

Referindo-se aos riscos do *estadocentrismo*, o autor não nega a participação do Estado no planejamento, mas busca elucidar que ele não é o único agente que planeja, devendo a sociedade civil também planejar ações e estratégias *para e/ou contra* o Estado<sup>9</sup>. A respeito da *valorização dos saberes locais*, Souza (2011, p. 149) alerta para o fato de que os planejadores profissionais comumente:

[...] agem como se não tomassem conhecimento do fato de que não estão planejando somente a organização espacial, mas também, e sobretudo, relações e práticas sociais, o que exigiria que levassem em conta muito mais profundamente os homens e mulheres concretos, suas expectativas, seus valores, seus temores. E, claro, suas palavras. [...] Sem partir da presunção de que o “saber local” é sempre inferior.

Assim, efetivar formas reais de participação popular é outro desafio, já que, segundo o autor, é algo cujo conteúdo, raramente, é examinado com mais cuidado e criticidade. Na mesma direção está Santos Junior (2011) ao afirmar que, no plano da reforma urbana (inclui-se o planejamento e a gestão urbanos), há várias limitações para a implementação de políticas públicas, no qual se destaca o baixo grau de mobilização e investimento governamental nos canais de participação da sociedade.

A participação da população na vida da cidade, em especial no planejamento e na gestão urbanos, além de poder representar, de fato, um real processo democrático, ajuda na promoção do desenvolvimento sócio-espacial na/das cidades. Eis, portanto, o horizonte a ser buscado: promover o desenvolvimento urbano, tendo como princípio a participação e a gestão democrática da cidade, garantindo, de tal modo, a busca pelo direito à cidade.

---

<sup>9</sup> Segundo Souza (2011, p. 150, *grifos do autor*): “Não deve ser preciso dizer que está longe de mim pretender ignorar as prerrogativas legais e privilégios fáticos de que o Estado dispõe enquanto planejador: promulgação de leis, recursos para investimentos em larga escala, monopólio (legal) da violência, poder (legal) de polícia. [...] Contudo, assumir, implicitamente que os movimentos sociais *reagem* (denunciam e protestam), isto é, não tem a capacidade de *agir proativamente* vai uma grande distância”.

Nessa busca, o fundamental, como elucidam Ribeiro e Cardoso (2012), torna-se produzir referências para uma prática renovada de planejamento que ultrapasse os limites da concepção ‘tecnocrática’ e incorpore a visão política da questão urbana. Acreditamos que o caminho a ser percorrido, nesse sentido, é o da participação popular. A seguir, apresentam-se argumentos em prol dessa participação.

## 1.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO URBANOS

Dentre os desafios postos ao planejamento urbano, destacou-se a ideia da participação popular e a valorização dos saberes locais. Aliás, uma dimensão envolve a outra, pois quando há, de fato, um envolvimento da população no planejamento, os saberes locais serão valorizados e vice-versa. Este não é um caso particular do Brasil.

Na Argentina, nosso país vizinho, por exemplo, ocorrem processos participativos de modo correlato. Ao analisar a organização das “Comunidades Vecinais” em Buenos Aires, algo equivalente à associação de moradores de bairro no Brasil, Oraisón (2010, p. 37) elucida que: “[...] *La participación popular surge como una forma de articulación de las demandas sociales, que permiten canalizar intereses, necesidades y reclamos frente a situaciones de injusticia de sectores tradicionalmente marginados*”. Entretanto, implementar formas de participação popular tem sido colocado como desafio.

A ideia de participação popular está no próprio seio de uma sociedade democrática e são muitos os argumentos para a sua defesa. Souza (2006), por exemplo, postula dois tipos de argumentos para apoiar (bem como rechaçar) a participação popular, que ele denomina de argumentos “metateóricos” e argumentos “empíricos de detalhe”.

O primeiro, ausente de uma demonstração empírica objetiva, baseia-se na ideia de que a participação é um direito social inalienável, ao passo que a não participação coloca o sujeito em condição de tutela. Isto é, se o cidadão tem o poder legal de participar diretamente das decisões dos interesses públicos (inclusive os seus), e abre mão desse poder, delegando-o a outrem, ele se torna um sujeito *infantilizado*, em analogia à situação de uma criança perante um adulto, ou seja, em uma situação de dependência à outra pessoa.

Como argumenta Souza (2006, p. 185, *grifo do autor*): “[...] abdicar do poder de decidir equivale a aceitar a ser *infantilizado*”. A participação, assim, sendo um direito inalienável do sujeito, pode ser considerada um fardo para os indivíduos, que se sentem aliviados pela

existência de políticos profissionais que os representam e, de certa forma, os “substituem” na vida política. Nas palavras do autor:

Mesmo no caso de um argumento metateórico, no entanto, há algo bastante supra-individual e meta-subjetivo, de certo modo “objetivamente” comprovável, e que deve ser salientado: a percepção da participação direta como um fardo, do qual os representantes eleitos aliviam os cidadãos comuns, não é um dado da natureza, mas sim um valor destilado pela ideologia que estimula a apatia política, o privatismo e o desinteresse pelos assuntos coletivos. Ironicamente, muita gente, apesar da sua usual desconfiança em relação aos políticos profissionais, acha mais razoável entregar a outrem o poder de decidir sobre assuntos que afetam a sua vida. (SOUZA, 2006, p. 185)

Ou seja, esse tipo de comportamento “apático” diante das questões do planejamento e da gestão urbanas não é algo natural, inerente à sociedade, mas algo construído por relações sociais, com profundos interesses ideológicos. Encontrar e propor meios democráticos em prol de uma participação efetiva da população nas decisões coletivas da cidade é uma bandeira para a sua superação.

O segundo tipo de argumento, “empírico de detalhe”, busca demonstrar que a participação popular, além de possível, é compensadora. Souza (2006, p. 187) destaca que a participação pode ser vista como *fim em si mesma* e como *meio*. Encarada como *fim em si mesma*, ela parte dos seguintes argumentos: a) ajuda a formar melhores cidadãos; b) permite ou facilita o empoderamento dos cidadãos. Vista como *meio*, a participação se justifica “[...] por razões de eficiência econômica e gerencial, concernentes à melhor satisfação das necessidades dos cidadãos e à minimização das chances de desperdício e corrupção” (idem, p. 187-188).

Para poder qualificar e balizar os “níveis” e “graus” de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanas, Souza (2003, 2006) propõe uma escala de avaliação. Baseando-se no modelo de Sherry Arnstein<sup>10</sup> e adaptando-o à realidade brasileira, tal escala varia de 1 a 8, desde um movimento de coerção a um processo de autogestão, conforme Figura 1.

O autor divide em três categorias a participação popular: 1) não participação, na qual se incluem a *coerção* e a *manipulação*; 2) pseudoparticipação, incluindo a *informação*, a *consulta* e a *cooptação*; 3) participação autêntica, abarcando a *delegação de poder* e a *autogestão*.

---

<sup>10</sup> ARNSTEIN, Sherry L. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, 1969. Disponível em: <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>.

**Figura 1:** Escala de avaliação da participação popular no planejamento e na gestão urbanas.



Fonte: Souza (2003, p. 207).

Segundo Souza (2003, 2006), a *coerção* seria a condição em que a população viveria em extrema repressão individual e coletiva, ou seja, lhe são negadas todas as liberdades individuais e coletivas, condicionando uma sociedade à heteronomia. “Normalmente, situações de clara coerção serão encontradas em regimes de exceção, nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir” (SOUZA, 2003, p. 203). A *manipulação*, como o próprio significado da palavra sugere, diz respeito à condição em que a população, por meio de propagandas, é induzida e/ou ludibriada a “aceitar intervenções que, em outras circunstâncias, com pleno conhecimento de causa, certamente não aceitaria” (SOUZA, 2006, p. 415). Ou seja, restringe-se a informação à população ou a informa incorretamente, objetivando-se “legitimar” uma ação ou discurso governamental.

Esses dois graus – coerção e manipulação –, portanto, dizem respeito a uma *não participação* popular no planejamento e na gestão urbanas. De tal modo, são a representação

de Estados e governos autoritários – explícitos (coerção) ou não (manipulação) –, seja em regimes ditatoriais e totalitários, ou mesmos em alguns regimes de democracia representativa.

A *informação* é o grau de participação, conforme Souza (2003, p. 204), em que o Estado disponibilizará “[...] informações sobre as intervenções planejadas. Dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, mais ou menos ‘ideologizadas’”. Trata-se, portanto, apenas de informar à população as ações e atividades realizadas pelo Estado. Com essas informações, a população poderá, quiçá, fiscalizar e acompanhar tais ações. Contudo, pode ser que o Estado use essas informações como “palanque político”, enviesadas de conteúdo ideológico, do que, necessariamente, como informação de qualidade. A *consulta* é o nível de participação em que o Estado, além de permitir o acesso à informação, consulta à população para futuras intervenções e ações do planejamento. A grande questão é que não há garantias de que as palavras e opiniões da população serão incorporadas nas tomadas de decisão. A *cooptação*, para Souza (2006), diz respeito àquela cooptação de indivíduos, sejam líderes populares, de bairro, movimentos sociais, etc., que são convidados a participar da administração, seja por meio de cargos e postos ou de “canais de participação”. Conforme o autor, “essa cooptação individual ou de um segmento serve, menos ou mais intencionalmente, à cooptação de uma coletividade mais ampla” (SOUZA, 2003, p. 204). O que se diferencia entre *cooptação* e *consulta* é a criação de meios permanentes de a população ser ouvida. Contudo, o grande problema é, ainda, o poder decisório das palavras e opiniões dos populares – que não é garantido. Por isso, informação, consulta e cooptação fazem parte da categoria *pseudoparticipação*.

Uma *participação autêntica* será obtida, segundo Souza, por meio da *parceria*, da *delegação de poder* e da *autogestão*. A *parceria* é a situação de relação entre sociedade civil organizada e Estado, que, juntos, colaboram e dialogam, de maneira transparente, “[...] para a implementação de uma política pública, a organização e a viabilização de um esquema de gestão ou a realização de uma intervenção específica” (SOUZA, 2006, p. 417). A *delegação de poder* representa uma cogestão entre Estado e sociedade civil organizada. Delega-se, por parte do Estado, à sociedade civil, uma série de atribuições e tomadas de decisão em canais de participação, tendo esta a última palavra. A *autogestão* seria o grau mais avançado de participação de uma sociedade em estado integral de autonomia, significando uma mudança radical de modelo social e político, em que não haja instâncias separadas de poder – Estado e sociedade.

Resumindo, além de poder mobilizar politicamente a sociedade, de proporcionar um “empoderamento” dos cidadãos, a participação popular ajuda no combate à corrupção, bem como a melhor gerir os recursos públicos, objetivando seu não desperdício. Vê-se, dessa maneira, que os objetivos almejados e os resultados esperados pela/da participação popular alinham-se aos objetivos da escola e do ensino de Geografia. O elo conceitual pode ser a chamada Pedagogia Urbana, proposta por Souza (2003, 2006).

Para contextualizar tal termo, o autor elucida que planejamento e gestão de uma cidade não envolvem somente uma questão técnica (tecnocratismo), mas, essencialmente, uma questão política. Isso significa dizer que não há, meramente, um planejamento e gestão de coisas, mas sobretudo de relações sociais. O autor afirma haver uma arrogância tecnocrática por parte dos planejadores profissionais em relação ao cidadão comum, devendo os últimos (por não terem um saber técnico-científico) supostamente confiar nos conhecimentos dos primeiros (detentores do saber). Conseqüentemente, há uma desvalorização dos saberes locais, enviesada por um autoritarismo tecnocrático (já colocados como um empecilho ao planejamento e à gestão urbanos e, principalmente, a uma verdadeira participação popular). Nas palavras do autor:

Os conhecimentos especializados de que dispõem os planejadores profissionais e os especialistas em gestão são, muitas vezes, úteis ou potencialmente úteis. Só que, ao contrário do que pensam muitos deles, isso não os autoriza a achar que podem indicar tanto os fins do planejamento e da gestão das cidades quanto os meios para se alcançarem os fins estipulados – como se eles, e somente eles, tivessem a capacidade de propor soluções viáveis e pautadas exclusivamente na preocupação com o “bem comum” e o “interesse público”, por serem, teoricamente, recrutados meritocraticamente e com base em seu preparo intelectual. (SOUZA, 2006, p. 262)

Logo, esse tecnocratismo autoritário é um elemento a ser superado no planejamento e na gestão urbanos. A principal ferramenta para sua superação seria uma maior democracia nesse processo, o que significa colocar o planejamento e a gestão ao alcance dos cidadãos comuns, ou seja, popularizando-os. Entretanto, como alerta Souza (2006, p. 263, *grifos do autor*), essa maior democracia não reside sumariamente na abertura de canais formais de participação, mas, notadamente, na democratização das informações relevantes, “[...] para que os cidadãos possam opinar e decidir *com conhecimento de causa*”.

Outra questão importante, como ressalta Souza (2003), é que os planejadores profissionais precisam compreender a si próprios como educadores ou pedagogos, no caso um “pedagogo urbano”, principalmente em uma visão de pedagogia libertária, no sentido “freireano” do termo. Eis a Pedagogia Urbana, que compreende os seguintes aspectos:

- a) *socialização das informações e facilitação da comunicação*, em que haja uma disponibilidade de informações, em qualidade e quantidade, satisfatórias ao cidadão comum, como também uma adequação dos canais de informações para sua consulta. Essas informações precisam ser inteligíveis, por exemplo, nas políticas públicas e nos documentos legais, ou seja, é necessária uma *transposição didática*, para usar o termo de Chavellard (1978), das informações de caráter técnico, jurídico, etc., para uma linguagem acessível, propiciando que o cidadão as compreenda;
- b) *Formação de planejadores (e gestores) populares*, que seria a possibilidade de cidadãos comuns “[...] se munirem sistematicamente de certos conhecimentos, exercendo um papel de liderança na organização e na condução de debates sobre os destinos da cidade” (SOUZA, 2006, p. 269). Isso permite aos indivíduos o poder de comunicação dialógica, em uma relação horizontal, com os planejadores profissionais. Segundo o autor, esse processo envolve uma manutenção e continuidade de cursos e oficinas de capacitação e formação, tendo como princípio a constante e profunda capacidade de questionamento político e técnico por parte dos indivíduos;
- c) *Força-tarefa e rotinas de estimulação político-pedagógica*, que seria o monitoramento e acompanhamento, por parte de um técnico, do cotidiano nos diversos bairros da cidade, buscando apreender os problemas, a prestação de serviços, etc., que a população demanda. Além de ser encarregado de verificar a demanda urbana do município, esse técnico estabeleceria um elo entre planejadores profissionais e população.

Um breve parêntese. Desses três aspectos, é importante assinalar que todos podem ter uma participação efetiva da escola. Por exemplo, na *socialização das informações e facilitação da comunicação*, a escola, em parceria com o Estado, poderia elaborar recursos didáticos, sejam audiovisuais, textuais, histórias em quadrinhos, etc., que ajudariam a população em geral a compreender melhor a cidade em que vive. O elenco de materiais possíveis é extenso. A comunidade escolar, em conjunto, poderia atender a essa demanda de materiais (para)didáticos desde que fossem proporcionados os recursos necessários para sua elaboração. Na *Formação de planejadores (e gestores) populares*, a escola, enquanto espaço físico e de formação, ajudaria tanto como espaço de diálogo quanto com uma participação de professores mediando o processo de ensino voltado a essa formação. Na *força-tarefa e rotinas de estimulação político-pedagógica*, a escola colaboraria com projetos de intervenção na sociedade, com um intenso diálogo com os moradores; os professores ajudariam com atividades extraclasse junto aos

alunos, de verificação dos problemas dos respectivos bairros, etc.; enfim, é preciso que haja um projeto consistente, que consiga abarcar esses elementos.

d) *Parcerias com os educadores em sentido estrito*, que seria, efetivamente, uma parceria com os professores da escola básica. Souza (2006, p. 271) cita como atividades específicas que visam essa parceria: 1) palestras nas escolas; 2) oferta de cursos para professores; 3) preparação de professores de amanhã; 4) ajuda à implementação de projetos como um “orçamento participativo mirim” e similares. Mesmo que não haja um maior aprofundamento, por parte do autor, sobre essas questões, elas parecem muito pertinentes e viáveis, tendo em vista o papel central do professor como mediador de um processo de participação popular, pois o simples de fato de haver um diálogo entre Estado, planejadores profissionais e escola já é um grande avanço, algo que esta pesquisa almeja.

Está claro, portanto, a necessidade de participação da população na vida da cidade, configurando-se um problema histórico na política urbana brasileira. Foram apresentados problemas e argumentos para que haja uma participação maior, e, em especial, fez-se a defesa para que a escola tenha um papel importante nesse processo.

É preciso, todavia, ressaltar que este quadro vem mudando, no plano teórico e jurídico, nos últimos anos. Ocorreram “eventos” importantes na história recente brasileira, cujo objetivo era justamente a luta por uma maior abertura à participação da população no processo democrático das/nas decisões políticas na/da cidade, na luta pelo direito à cidade. A seguir, se discutem esses eventos importantes, cujo último marco foi a elaboração da lei conhecida como Estatuto da Cidade.

### 1.3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

Ao se falar do Estatuto da Cidade, se faz obrigatório analisar o contexto histórico e político de luta para a sua criação. Tal contexto diz respeito ao início do movimento pela Reforma Urbana<sup>11</sup>, datada do começo da década de 1960, tendo como pauta de mobilização,

---

<sup>11</sup> Segundo Souza (2006, p. 213), a ideia de Reforma Urbana é alvo de uma disputa ideológica. Mais do que uma “[...] simples reforma *urbanística*, isto é, um projeto de remodelação do espaço que objetiva melhorar a funcionalidade das formas espaciais e embelezar a cidade”, a Reforma Urbana consiste em uma “[...] reforma social estrutural redistributiva e universalista. Dotada, evidente, de uma nítida dimensão espacial, essa reforma se vale de táticas e instrumentos variados (canais e rotinas de participação popular, instrumentos de regularização fundiária, tributários, urbanísticos e informativos...), com as finalidades precípua de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e democratizar o planejamento e gestão urbanos”.

principalmente, a luta pela moradia. O movimento não teve tanta visibilidade à época por que, ao mesmo tempo, a urdidura da reforma agrária ecoava mais forte.

O movimento pela Reforma Urbana ganhará força apenas duas décadas depois em função de dois motivos básicos: a) esse “entre-período”, décadas de 1960 a 1980, se configura como o momento da Ditadura Militar, o que enfraqueceu excessivamente os movimentos sociais; b) o contexto social brasileiro, no qual começa a ocorrer, a partir da década de 1970, uma “virada urbana” no país. Com mais pessoas residindo nas cidades e a falta de um planejamento governamental democrático e socialmente justo houve, conseqüentemente, um aumento dos problemas e conflitos urbanos. Dessa vez, conforme Maricato (2011), a questão da moradia não será a única e exclusiva reivindicação do movimento, acoplando-se à pauta outros elementos, dada a complexidade de tramas urbanas que foram surgindo neste período de vinte anos.

Como marco político da Reforma Urbana, pode-se citar a proposta de lei do então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, culminando no Projeto de Lei – PL nº 775/83, sendo este o primeiro projeto de lei desenvolvido pelo governo federal que trata da Reforma Urbana. Segundo Cardoso (2012, p.31), tal proposta “[...] se centrou principalmente em termos da definição de uma nova esfera de direitos – direitos urbanos – diretamente ligado [...] na defesa de uma nova democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade. Para Motta (2001, p. 16), esse projeto trouxe várias inovações e conquistas, a saber: a) criação de uma legislação própria para a cidade, que refletisse as relações urbanas do Brasil; b) explicitação do preceito constitucional da função social da propriedade; c) criação de novos instrumentos para habilitar os prefeitos e demais administradores urbanos a melhor orientar o crescimento das cidades e a corrigir as distorções existentes; d) participação do cidadão, da associação comunitária, do vizinho e do Ministério Público na fiscalização do cumprimento dos preceitos estabelecidos no projeto de lei e nas normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao urbanismo; etc.

O Projeto de Reforma Urbana tramitou no Congresso Nacional até a Constituição de 1988, sendo regulamentado, com várias modificações, pelos artigos 182 e 183, que correspondem ao capítulo da Reforma Urbana. Contudo, mesmo representando uma “vitória” dos movimentos sociais, esses artigos constitucionais, de acordo com Souza (2006, p. 218), foram omissos em relação à participação popular direta no planejamento e na gestão urbanos.

Particularmente, o artigo 182 tem como objetivo “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, s/p), definindo o Plano Diretor<sup>12</sup> como o instrumento básico para a política de desenvolvimento urbano dos municípios com mais de vinte mil habitantes.

Por sua vez, o artigo 183 tem por objetivo fixar que aquele que:

[...] possuir como sua área urbana, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988, s/p)

Portanto, o artigo 182 busca definir as políticas de desenvolvimento urbano e o artigo 183 objetiva regulamentar o uso e a propriedade do solo urbano. Além disso, há um processo de descentralização do poder político brasileiro, incumbindo aos municípios maior autonomia política e administrativa, incluso as urbanas.

*A posteriori*, e dando continuidade ao processo de Reforma Urbana, surge o Projeto de Lei 5.788/1990, conhecido como *Estatuto da Cidade*. Mais de dez anos passados, depois de muito criticado e modificado seu conteúdo, ele é aprovado, na forma da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Desse modo, a lei do *Estatuto* tem por objetivo estabelecer “[...] normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, p. 1). Em sua essência, a lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, buscando garantir a função social da cidade e a regulação do uso da propriedade urbana. Ademais, conforme Ribeiro (2012, p.14):

[...] as diretrizes, os objetivos, e os instrumentos de regulação do uso do solo urbano contidos no Estatuto da Cidade expressam um sólido consenso social e político elaborado na sociedade brasileira em torno da questão urbana e de sua relevância e centralidade na construção de um projeto de sociedade igualitária e justa.

Outro aspecto importante é que o *Estatuto*, dessa vez, além de prever a obrigatoriedade da participação popular, apresenta também condições para que ela se efetive. O Plano Diretor, novamente, é o instrumento básico do *Estatuto da Cidade*. Para citar a lei:

---

<sup>12</sup> O Plano Diretor, em sua acepção geral, pode ser compreendido como “[...] um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal” (VILLAÇA, 1998, p. 2).

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

[...]

§ 2º O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

[...]

§ 3º A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de 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;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

[...]

Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (BRASIL, 2001, s/p)

Nesse movimento, é por meio do Plano Diretor que a participação da população está assegurada no planejamento e na gestão urbanos, isto é, em sua elaboração, aplicação e avaliação. Entretanto, conforme o parágrafo 1º, do artigo 40, existem, aliado a ele, outros elementos no planejamento e na gestão, a saber: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais. Faz-se necessário um breve comentário sobre tais instrumentos, pois eles são o tripé do chamado “orçamento público municipal”.

Conforme o parágrafo 1º, do artigo 165 da Constituição (1988), o Plano Plurianual (PPA) é a lei que instituirá metas, objetivos e diretrizes para as despesas de capital da administração pública. Em tal processo, não devem ser planejados somente os investimentos

(por exemplo, a construção de um hospital), mas também as despesas provenientes de tal investimento (salário dos profissionais da saúde, compra de remédios, etc.) e que garantirão seu funcionamento. O PPA “[...] deve ser a materialização formal do programa de governo que assume; a partir dele serão elaboradas as LDO (Leis de Diretrizes Orçamentárias) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA)” (CIDADE, 2009, p. 9). Um fato interessante é que o PPA deve vigorar a partir do dia 1º de janeiro do segundo ano de mandato de um gestor até o dia 31 de dezembro do primeiro ano do mandato seguinte. Essa é uma forma de dar continuidade às obras e projetos do mandato anterior que não foram concluídos. Seria interessante ter um estudo científico para averiguar se tal questão é realmente posta em prática, dada a existência, como se diz no senso comum, de “má vontade política” e do egoísmo político-partidário de dizer que tal obra ou tal projeto faraônico foi realizado no mandato de “fulano” ou “cicrano”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), baseada no PPA, definirá as metas e diretrizes para o ano seguinte, cujo conteúdo norteará a Lei Orçamentária Anual (LOA). E é justamente a LOA que faz uma estimativa das receitas e autorização das despesas do ano seguinte, incluindo a política tributária, despesas de pessoal, etc. Essas duas leis devem ser elaboradas respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>13</sup>.

Todas essas leis, como prevê o Estatuto da Cidade, devem ter como princípio a participação popular, garantindo a gestão democrática da cidade. Garantir uma gestão democrática dos recursos públicos representa não somente que a cidade possa cumprir sua função social, mas também que os sujeitos sociais, historicamente excluídos do processo, possam também decidir como e onde investir tais recursos. Além disso, trata-se de um grande instrumento no combate à corrupção e ao desperdício de dinheiro público, pois, com ela – a gestão democrática –, é possível controlá-lo e fiscalizá-lo. Em um sentido espacial, um orçamento participativo pode ajudar a canalizar e distribuir de forma mais justa os investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos na cidade, combatendo, assim, a

---

<sup>13</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. A LRF obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou do Município). Essa Lei também estabelece limites para gasto com pessoal, os quais não podem exceder, na União, 50% da receita corrente líquida, e, nos estados e municípios, 60% (CIDADE, 2009, p. 11).

segregação sócio-espacial. Há, no Brasil, experiências positivas na elaboração e implementação de orçamentos participativos, como é o caso de Porto Alegre<sup>14</sup>.

Voltando ao Plano Diretor, vale assinalar que ele não é algo novo, tampouco recente, no Brasil. Segundo Villaça (2005), ele data da década de 1930, com a criação do Plano Agache, escrito em francês pelo urbanista Alfred Agache para a cidade do Rio de Janeiro, que cunha a expressão *plan directeur*. A partir de então, ainda de acordo com o autor, essa ideia se difundiu pelo Brasil de forma rápida e intensa, como modelo para solucionar todos os problemas urbanos, desenvolvendo-se principalmente a partir da década de 1950.

Porém, ao longo dos tempos, sua forma e conteúdo ganharam novos elementos. Para Villaça (1998), por exemplo, até o final da década de 1990 nunca havia existido, de fato, um plano diretor no Brasil (em sua concepção conceitual). Ainda, não havia um consenso, por parte dos profissionais, do que viria a ser esse instrumento. O autor (1998, p. 3), de forma irônica, indaga: “Por que tanta importância – afinal o plano diretor foi parar até na Constituição da República – atribuída a algo que não se sabe direito o que é e cujos efeitos supostamente benéficos ninguém jamais experimentou?”. O que existia, segundo o autor, era somente um zoneamento urbano, que também era alvo de críticas por seu caráter tecnocrático. Dessa maneira, todos esses anos, com “[...] as limitações do poder legislativo e a desarticulação da sociedade civil, o planejamento urbano foi produzido “no gabinete”, enquadrado e limitado pela visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento do país como um todo” (BRASIL, 2001, p. 39). Entretanto, como atesta o próprio Villaça (1998), na década de 1990, o plano diretor foi ganhando um novo corpo, um corpo politizado, com uma maior consciência e organização da sociedade civil. Com a aprovação do *Estatuto da Cidade*, os novos Planos Diretores, teórica e juridicamente, ganharam novos contornos e conteúdo, isto é, de um caráter, antes, muito burocrático e tecnocrático, para um que contemple concepções e práticas da participação da população.

---

<sup>14</sup> Alguns trabalhos têm se dedicado a analisar o chamado Orçamento Participativo de Porto Alegre, implementado em 1989, na vanguarda do processo de redemocratização brasileiro, e que foi se tornando, ao longo dos anos, referência nacional. Segundo Fedozzi (2009, p.450), o “Orçamento Participativo [de Porto Alegre] é formado por uma estrutura e um processo de participação guiado por três princípios básicos que configuram seu modelo de co-gestão, isso é, decisões compartilhadas entre governo e comunidades, especialmente sobre o item investimentos: 1) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; 2) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do município; e 3) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias”.

Assim, o Plano Diretor vem sendo usado, nos últimos anos, como a principal ferramenta de planejamento urbano na maioria dos municípios brasileiros. Isso pode ser justificado pelo fato de ser, ele, um instrumento importante na política urbana, ou, talvez, por incorrerem, os gestores municipais, caso não elaborem seus respectivos Planos Diretores (por seu caráter compulsório), em improbidade administrativa, como também em sanções políticas, judiciais e financeiras ao município.

Conforme já elucidado, muitos foram os trabalhos realizados para avaliação do Plano Diretor. Contudo, cita-se, aqui, o “Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, realizado em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), ligado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, ligada ao Ministério das Cidades<sup>15</sup>. Tal projeto elenca e detalha os instrumentos e as práticas adotadas, os motivos para a não implementação de outros, como são tratados os temas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte, etc. Enfim, faz um estado da arte dos planos diretores no Brasil pós-*Estatuto*.

Neste estudo mostra-se que grande parte dos municípios brasileiros atendeu e respeitou o *Estatuto da Cidade* no que concerne à elaboração dos planos diretores. Porém, nem todos dialogam com seus preceitos sociais, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão urbana (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011, p. 27). A respeito de novas e velhas práticas na política urbana, os autores argumentam:

[...] As primeiras [novas práticas] são impulsionadas por uma nova cultura vinculada tanto a dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade quanto a participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Já as velhas práticas se ligam a cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros.

Isso significa dizer que o caráter tecnocrático ainda vigora nos planos diretores. Democratizar e instrumentalizar canais de participação da população ainda parece ser a solução, ou, ao menos, o horizonte possível. Porém, uma questão a ser ressaltada, nesta pesquisa, foi a

---

<sup>15</sup> Esse estudo teve por objetivo conhecer o conteúdo dos planos diretores já aprovados no Brasil, especialmente se estes incorporaram as diretrizes do Estatuto da Cidade. O estudo foi iniciado em dezembro de 2007, com o objetivo central de constituir uma rede nacional de avaliação e monitoramento de Planos Diretores. [...] São objetivos específicos do projeto: (i) mobilizar atores sociais e pesquisadores para a avaliação do conteúdo dos Planos Diretores Participativos, com vistas a subsidiar estratégias locais de capacitação para a implementação dos PDP's; (ii) trazer o conhecimento técnico especializado dos pesquisadores para um esforço unificado de avaliação, em conjunto com os atores sociais, do estado da arte do planejamento urbano local, no Brasil, através dos planos diretores aprovados nos municípios brasileiros” (SANTOS JR. e MONTANDON, 2007, p. 19-20).

pouca atenção dada ao estudo do processo de elaboração dos planos diretores referente à participação da popular. Mesmo que o aspecto “tecnocrático” possa revelar alguns indícios, fica evidente a importância da realização de estudos a respeito da participação popular, buscando verificar experiências e possibilidades para esse processo, além de procurar decifrar as acepções e conotações desse termo para que, assim, não caia no senso comum, esvaziado de conteúdo, ou seja, meramente um discurso positivista, enfim, que não sejam usurpados seu real sentido e objetivo.

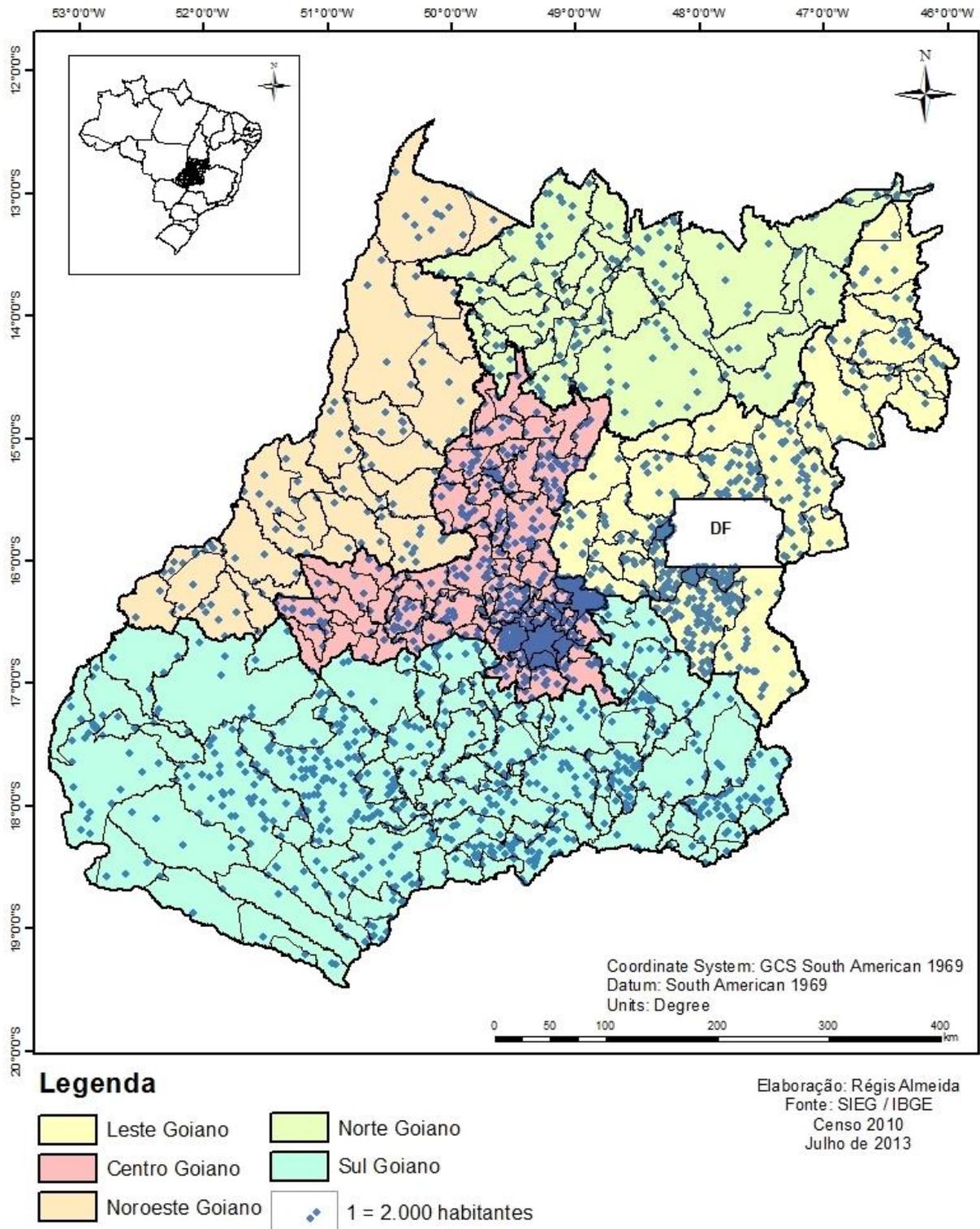
Diante desse contexto, pensar a realidade em municípios de Goiás é um caminho para melhor compreender as questões postas. Surgem, assim, algumas indagações: Que realidade urbana se apresenta em Goiás? Quais os problemas e desafios enfrentados pelas cidades goianas? Como se tem buscado soluções para esses possíveis desafios e problemas? Quais políticas urbanas têm sido debatidas e/ou implementadas em Goiás? Em relação ao principal instrumento de planejamento urbano – Plano Diretor –, ele tem sido executado? Se sim, como vem ocorrendo? Como tem sido o processo de participação da população? São muitas questões complexas e profundas. Por isso, este trabalho não conseguirá responder a todas. A seguir, algumas indagações serão melhor debatidas. Nesse sentido, para aprofundar a análise desse processo em casos específicos, desataca-se, neste trabalho, o estado de Goiás e, para desenvolver a análise, inicia-se com alguns elementos da realidade urbana desse estado.

#### 1.4 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A POLÍTICA URBANA NO/DO ESTADO DE GOIÁS

De acordo com informações do IBGE (2010), Goiás possui pouco mais de seis milhões de habitantes, distribuídos em 246 municípios. Aproximadamente 90% dessas pessoas residem em domicílios localizados em espaços considerados urbanos (cidades e vilas). Essa taxa de urbanização está entre as mais altas do Brasil. Entretanto, essa população está desigualmente espacializada pelo território goiano.

É possível notar, conforme a figura 2, uma maior concentração demográfica no centro goiano, especialmente na Região Metropolitana de Goiânia, no entorno do Distrito Federal, e, também, em menor proporção, na região Sul.

**Figura 2** – Distribuição da população no território goiano (2010).



A Tabela 1 corrobora com essa tese no sentido de mostrar essa desigualdade demográfica em Goiás, mas por outra perspectiva.

**Tabela 1:** Tipologia populacional dos municípios goianos – 2010.

POPULAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Até 5.000 habitantes	100
5.001 a 10.000 habitantes	55
10.001 a 20.000 habitantes	39
20.001 a 30.000 habitantes	16
30.001 a 50.000 habitantes	16
50.001 a 100.000 habitantes	11
100.001 a 500.000 habitantes	8
Mais de 500 mil	1
<b>TOTAL</b>	<b>246</b>

Fonte: IBGE (2012), SEGPLAN (2012).

Nota-se, dessa maneira, um predomínio de municípios de pequeno porte, dos quais 80% deles possuem uma população inferior a vinte mil. Esses municípios (194, no total) concentram pouco mais de 20% da população, enquanto os vinte municípios mais populosos concentram 62% (GOIÁS, 2012). Isso reflete uma disparidade demográfica em Goiás, pois poucos municípios concentram grande parte da população, especialmente os localizados na Região Metropolitana de Goiânia.

Tal disparidade demográfica é fruto do histórico processo de ocupação e povoamento do território goiano (e sua urbanização), podendo ser notado, nele, três padrões básicos: *a mineração, atividade agropastoril e abertura de estradas* (GOMES, TEIXEIRA NETO e BARBOSA, 2004; ARRAIS, 2004, 2007, 2013).

A *mineração* foi o motor de propulsão para o povoamento do território goiano e, consequentemente, de sua urbanização. O seu início ficou conhecido como “corrida do ouro” ou, também, “período colonial”, e ocorreu entre os anos de 1722 e 1822. Segundo Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2004, p. 66), em Goiás, “[...] a mineração foi a atividade que maior influência exerceu sobre o aparecimento de cidades no período colonial”. Além de interferir diretamente no aparecimento de cidades e povoamento, a mineração gerou inúmeras atividades secundárias que consubstanciaram e fomentaram o processo de ocupação do território goiano<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Conforme Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2004, p. 66), ao visualizar o mapa de Goiás, vê-se que as cidades que nasceram do ouro, “[...] paradoxalmente, estão, em sua maioria situadas nas regiões mais pobres e despovoadas de Goiás”.

A intencionalidade de explorar as minas de ouro em Goiás também gerou consequências que contribuíram substancialmente para a ocupação de seu território, especialmente a *abertura de estradas*. Conforme Teixeira Neto (2001), se destacam os caminhos coloniais, que permitiram, primeiramente, a integração e a articulação do território. Segundo esse autor, algumas das principais rodovias atuais que cortam Goiás (BR's 040, 050, 060, 070, 364; GO's 020, 118, 330) são traçados dos antigos caminhos coloniais, com leves modificações em seus respectivos desenhos originais, sendo apenas refuncionalizadas. Em suas palavras, “[...] Uma coisa é certa e irrefutável: os caminhos pioneiros de ontem são as rodovias modernas de hoje” (TEIXEIRA NETO, 2001, p. 62). À época, esses caminhos foram os que permitiram a articulação e integração do imenso território goiano. Uma olhada no mapa de Goiás atual permite perceber que o padrão de povoamento goiano segue os eixos das BR-153 e BR-060.

Em relação à *atividade agropastoril* (agricultura de subsistência e criação de gado), ela se destaca como principal fator de povoamento e urbanização em Goiás. De acordo com Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2004, p. 69), tudo começou com o ouro, porém, a atividade correspondente dependia da atividade agropastoril para abastecer as minas. Conforme eles destacam, desse abastecimento “[...] nasceu uma série de outras atividades complementares das quais a mais importante foi a crescente troca de mercadorias e bens de consumo imediato em regiões de pouco comércio, o que favoreceu o movimento de tropas e boiadas.” Por isso, a criação de gado foi, por muito tempo, o elemento principal de mobilidade espacial no território goiano. Segundo os autores, a atividade agropastoril é “mãe” de mais de dois terços das cidades goianas, e, indiretamente, de praticamente todas elas. Os maiores símbolos da atividade agropastoril podem ser expressos pela tradicional “Fazenda Goiana” e pelos “Patrimônios<sup>17</sup>”.

Dadas essas características gerais, é válido destacar outros eventos importantes para o processo de urbanização em Goiás. Entre os principais, cita-se a “Marcha para o oeste”, com a construção de Goiânia (1933); a criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás – CANG (1941); a construção de Brasília (1961); e a Modernização Agrícola (final da década de 1960 e começo de 1970). De todos esses eventos, o que mais provocou mudanças e impactos na lógica

---

<sup>17</sup> “Patrimônio” é o termo utilizado para designar uma pequena aglomeração urbana em meio à zona rural. Segundo Teixeira Neto, Gomes e Barbosa (2004, p. 72), “[...] trata-se, na verdade, de embriões de cidades surgidos no meio rural em decorrência de movimentos e fluxos espontâneos, ou dirigidos, de ocupação e organização do espaço. [...] Surgiam, normalmente, em terras de fazendeiros que, sob o pretexto de agradar a um Santo ou Santa de sua devoção, doam um patrimônio (lotes e áreas importantes de terras, que passam pertencer à Paróquia) no interior de um planejado e estrategicamente executado loteamento em meio rural. Isso não é feito apenas por fé religiosa, mas essencialmente como forma, de mais tarde, especular sobre a propriedade imobiliária”.

urbana e no processo de urbanização em Goiás diz respeito ao processo de modernização agrícola<sup>18</sup>.

Para Castilho (2010), o sentido da Modernização, enquanto expansão do modo de produção capitalista pelos lugares, se estabelece a partir de dois modelos principais: um político e ideológico e outro de base técnica e infraestrutural. No caso de Goiás, a Modernização agrícola (conservadora), ou modernização do território goiano (MENDONÇA, 2004), inicia-se na transição da década de 1960 para a de 1970, tendo como características a crescente mecanização do campo, com uso intensivo de insumos agrícolas, principalmente o calcário, para a correção da acidez do solo, além de investimentos na infraestrutura de rodovias e estocagem da produção, como também na concessão de crédito agrícola. A ideia de “conservadora” está no entendimento de que a modernização atingiu desigualmente esse território, concentrando-se nas regiões sul e sudoeste do estado, tendo sido, como afirma Arrais (2004), *seletiva e concentrada*. Assim, a modernização foi um processo de expansão e consolidação do capitalismo no campo em Goiás, o que acarretou um movimento de expulsão do pequeno produtor do espaço rural, que, além de originar uma forte migração para a cidade, o chamado êxodo rural, fomentou a concentração fundiária e, conseqüentemente, o aumento do latifúndio.

Desse modo, Castilho e Chaveiro (2008) afirmam que a disparidade demográfica e urbana, em Goiás, tem extrema relação com a modernização agrícola conservadora, pois é a partir da modernização que o estado se torna urbano, ou seja, quando há mais pessoas residindo no espaço urbano (cidades e vilas) do que no meio rural. Contudo, Arrais (2013, p. 103) entende que essa “virada urbana” foi usurpada por um discurso positivista e político. Segundo ele, “[...] passamos a incorporar o adjetivo 'urbano' e a constatar certo discurso moderno nas discussões políticas. Enfim, ao mesmo tempo enterrava o atraso representado pelas oligarquias regionais agrárias, festejava-se a urbanização pela via da modernização”.

Para o autor, a urbanização não deve ser entendida exclusivamente como o movimento de pessoas do campo para a cidade, mas, sobretudo, dos impactos dessa concentração na mão de obra e em novas relações de trabalho. Em suas palavras, “[...] A divisão do trabalho reverberou na divisão do espaço e o cotidiano anunciou a emergência do urbano a partir da concentração dos elementos para a reprodução do capital e da força de trabalho” (idem, p. 103). Ainda de acordo com Arrais (id., ibid.), isso significa uma concentração de pessoas, o que

---

<sup>18</sup> Ver Arrais (2004, 2013); Barbosa, Teixeira Neto e Gomes (2004); Castilho e Chaveiro(2008).

explicaria, por exemplo, o fato de Goiânia começar a estimular “[...] uma gama de atributos da modernização, tanto materiais quanto imateriais, que passaram a influenciar a produção do território goiano”.

Enfim, pensar a urbanização em Goiás requer estar atento, principalmente, às relações campo-cidade, pois é a partir de tal relação que se poderá compreender a configuração sócio-espacial do território goiano. Arrais (2013, p. 118) resume bem a questão:

É um território pontilhado por aglomerados, cidades, vilas e povoados que o urbano é anunciado em Goiás. Mas não se trata de um urbano que se constrói sob os escombros do rural, mas que se edifica a partir dele e com ele, seja por meio da conversão de áreas rurais em urbanas, seja a partir do consumo de insumos e maquinários ou até mesmo da demanda estimulada para atender às necessidades de alimentação, fornecimento de água e energia e de água, lazer, etc.

Esse território, pontilhado por 246 municípios, apresenta vários problemas urbanos, como em todo país, tais como saneamento, habitação, infraestrutura, emprego, etc. Para ilustrar, citam-se informações obtidas junto à Secretaria de Planejamento e Gestão de Goiás (SEGPLAN), na qual mais da metade da população goiana (59%) não tem acesso a tratamento de esgoto, colocando o estado de Goiás nas últimas posições no ranking brasileiro nesse quesito (GOIÁS, 2012). Em relação à moradia, aproximadamente 33% das famílias não possuem casa própria. Quanto ao emprego, do total da População em Idade Ativa (PIA) de Goiás, 95% do pessoal encontra-se ocupado, porém, apenas 43% desse total é de empregos formais. Em números absolutos, das 3,3 milhões de pessoas, em Goiás, que compõem a PIA, apenas 1,3 milhão tem empregos formais. Citam-se apenas esses três elementos, pois são eles os principais problemas sociais que assolam as cidades brasileiras (MARICATO, 2011).

Como forma de poder articular e enfrentar esses problemas urbanos em Goiás, no campo político-institucional foi criada a *Secretaria de Cidades do Estado de Goiás*, em 2005, cujo principal objetivo é ajudar no desenvolvimento urbano dos municípios goianos por meio da formulação de políticas estaduais, especificamente no que se refere à habitação, ao trânsito, ao saneamento básico e ambiental. Esse foi o primeiro passo na proposta de elaborar e implementar uma política estadual de desenvolvimento urbano em Goiás. Um segundo passo foi a criação de diversos programas de atuação, a saber: Estatuto dos Municípios Goianos, Fortalecimento da Gestão Municipal, Projetos Urbanos, Espaço da Gente, Arquivo das Cidades, Cidadescola e Cidade *pra* Gente.

Segundo informações da Secretária de Cidades, esses programas teriam por objetivo ampliar os princípios e as diretrizes de planejamento e gestão urbanos contidos no Estatuto da

Cidade, (re)estruturando-os em Goiás, para que, assim, pudessem compor um centro de referência e informações sobre todos os municípios goianos, auxiliando a definição de políticas públicas e as tomadas de decisão (GOIÁS, 2008).

Do conjunto, dois programas dizem respeito à participação da escola no planejamento e gestão urbanos em Goiás: *Espaço da Gente* e *Cidadescola*. O programa Espaço da Gente teve por objetivo a realização de campanhas educativas e parcerias com as Secretarias de Educação para uma maior participação da sociedade na vida cidadina. O *Cidadescola* objetivava a aproximação entre o mundo acadêmico, escolar, e a gestão pública, “possibilitando que os avanços científicos e tecnológicos sejam aplicados concretamente nas práticas de gestão das cidades” (GOIÁS, 2008 s/p). Uma forma de viabilizar esse programa seria a revisão da matriz curricular de cursos afetos ao planejamento urbano – Universidade Estadual de Goiás –, bem como a realização de oficinas de Integração Escola/Cidade<sup>19</sup> (GOIÁS, s/d).

Dentre esses programas, destaca-se o “Cidade *pra* Gente”, criado em 2005, com o objetivo de apoiar financeira, técnica e institucionalmente os municípios goianos na elaboração de seus Planos Diretores. Até 2008, 65 (sessenta e cinco) municípios participavam do programa, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1:** Participação dos municípios goianos no Programa Cidade *pra* Gente – 2008.

Situação do município na elaboração do Plano Diretor	Nº de municípios	Participação no programa	Situação do Plano Diretor			
			Aprovado	Na Câmara	Em execução	Paralisado
<b>Obrigatório</b>	70	42	14	10	14	4
<b>Não obrigatório</b>	176	23	0	0	9	14
<b>TOTAL</b>	246	65	14	10	23	18

Fonte: Secretaria das Cidades (GOIÁS, 2008); Silva (2011).

<sup>19</sup> Em contato com a Secretaria das Cidades, especificamente com a Superintendência de Programas Urbanos, para averiguação de mais detalhes desses projetos, eles alegaram desconhecimento de tais programas. Dessa forma, não foi possível saber se eles vingaram ou se foram apenas propostas que não saíram do papel.

Ao observar o quadro, se visualiza que até aquele momento, ano de 2008, setenta municípios goianos eram obrigados a elaborar o Plano Diretor (PD), enquanto 176 deles estavam em condição de não obrigatoriedade.

Do total de *obrigatórios*<sup>20</sup>, 60% faziam parte do Cidade *pra* Gente; e de *não obrigatórios*, 13%, o que pode ser considerado uma quantidade relativamente elevada, tendo em vista que a elaboração de um Plano Diretor requer grande mobilização (financeira, política, técnica, etc.) por parte das administrações municipais. O quadro ainda mostra que, dos 65 municípios participantes do Programa Cidade *pra* Gente, 64,6% estavam em situação de obrigatoriedade e 35,4% como *não obrigatórios*. Quando se olha a quantidade de PD's elaborados pelo programa, nota-se que, à época, catorze municípios (todos em caráter *obrigatório*) tinham seus respectivos PD's prontos; em outras dez localidades, todas em situação *obrigatória*, o PD estava em tramitação na Câmara Municipal de vereadores; em outras 23 municipalidades (catorze como *obrigatórios* e nove como *não obrigatórios*), o PD ainda estava em execução; e em dezoito prefeituras estava paralisado.

Além de fomentar a elaboração dos Planos Diretores por parte das governanças municipais em Goiás, o Programa Cidade *pra* Gente propunha uma metodologia própria<sup>21</sup>, em conformidade com as diretrizes do *Estatuto da Cidade*, objetivando uma construção mais coletiva e participativa da população na elaboração dos Planos. Entretanto, como afirma Silva (2011, p. 64), em relação à participação, foram notados, em geral, alguns empecilhos para que ela se concretizasse plenamente, a saber: “práticas de ações comunicativas” por parte das prefeituras; “falta de credibilidade da população em interesses públicos”, fruto de políticas públicas direcionadas, historicamente, a grupos específicos; “*complexo de inferioridade* por parte das classes menos esclarecidas”, por “medo” de opinar em prol de seus interesses, justamente por não possuíram um *know-how* para debater suas ideias; e, por fim, a falta de um “acompanhamento crítico por parte da Secretaria das Cidades”, principalmente na capacitação junto às prefeituras municipais.

É possível, dessa maneira, destacar que o Programa Cidade *pra* Gente, em seu caráter quantitativo, obteve um grande êxito, tendo em vista que 47 municípios em Goiás elaboraram

---

<sup>20</sup> Esse caráter obrigatório e não obrigatório diz respeito à situação do município em relação à Lei 10.257/2001, *Estatuto da Cidade*. Ou seja, se o município se enquadra, ou não, dentro dos critérios estabelecidos pelo Estatuto para a elaboração do Plano Diretor.

<sup>21</sup> Ver dissertação de mestrado de Priscila Cavalcanti Silva (2011), que detalha minuciosamente as concepções e metodologias do Programa Cidade *pra* Gente.

seus Planos Diretores a partir do programa. Do ponto de vista qualitativo, pelos argumentos antes mencionados, os resultados não foram totalmente satisfatórios (SILVA, 2011). Todavia, esse aspecto qualitativo fica como uma dúvida, pois há uma carência de estudos e pesquisas para analisar o processo de elaboração desses Planos e seu respectivo conteúdo.

Em busca de compreender melhor a realidade do planejamento e da gestão urbanas em Goiás, como tem sido a dinâmica da participação popular nas cidades goianas e a efetividade ou não do Plano Diretor como política urbana básica nos municípios goianos, o próximo capítulo se dedica a analisar todo esse processo, focalizado em quatro realidades municipais. A seguir, essa questão será mais bem elucidada.

## CAPÍTULO 2

### ENTRE O PRESCRITO E O REAL: O PLANEJAMENTO URBANO E OS PRINCÍPIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM GOIÁS

No imaginário social (ou, melhor, no senso comum), há uma expressão que, vez ou outra, aparece no espectro da política brasileira: “No Brasil, há leis que pegam, e outras que não pegam”. Sem necessariamente querer discutir o assunto, mas aproveitando-se de tal afirmação, seria plausível questionar: qual a distância entre a *prescrição da lei* e sua *aplicação na realidade social concreta*? Isto é, quando uma lei consegue atingir seus objetivos sociais e democráticos em uma dada sociedade? Em especial, referindo-se ao Plano Diretor e aos instrumentos do Estatuto da Cidade, qual o ponto-chave para sua aplicação e para a promoção do desenvolvimento urbano no país?

Uma das possíveis respostas para tais questionamentos seria o valor social atribuído a cada lei, sendo esse valor definido pelo maior ou menor grau de conhecimento sobre ela, desde o contexto de luta para sua elaboração até as possíveis benesses à população. Conforme salienta Souza (2006, p. 33), “os instrumentos de planejamento (urbano ou qualquer outro) e as rotinas de gestão (idem), por mais relevantes que sejam, só adquirem plena legitimidade ao terem sua operacionalização e sua implementação debatidas, deliberadas e monitoradas pelos cidadãos”. No caso da Reforma Urbana brasileira, uma bandeira de luta pouco conhecida pela população, se vê uma grande necessidade de discussão e debate para munir a sociedade de conhecimento de causa sobre seu conteúdo e sua importância político-social. O autor assim resume a questão:

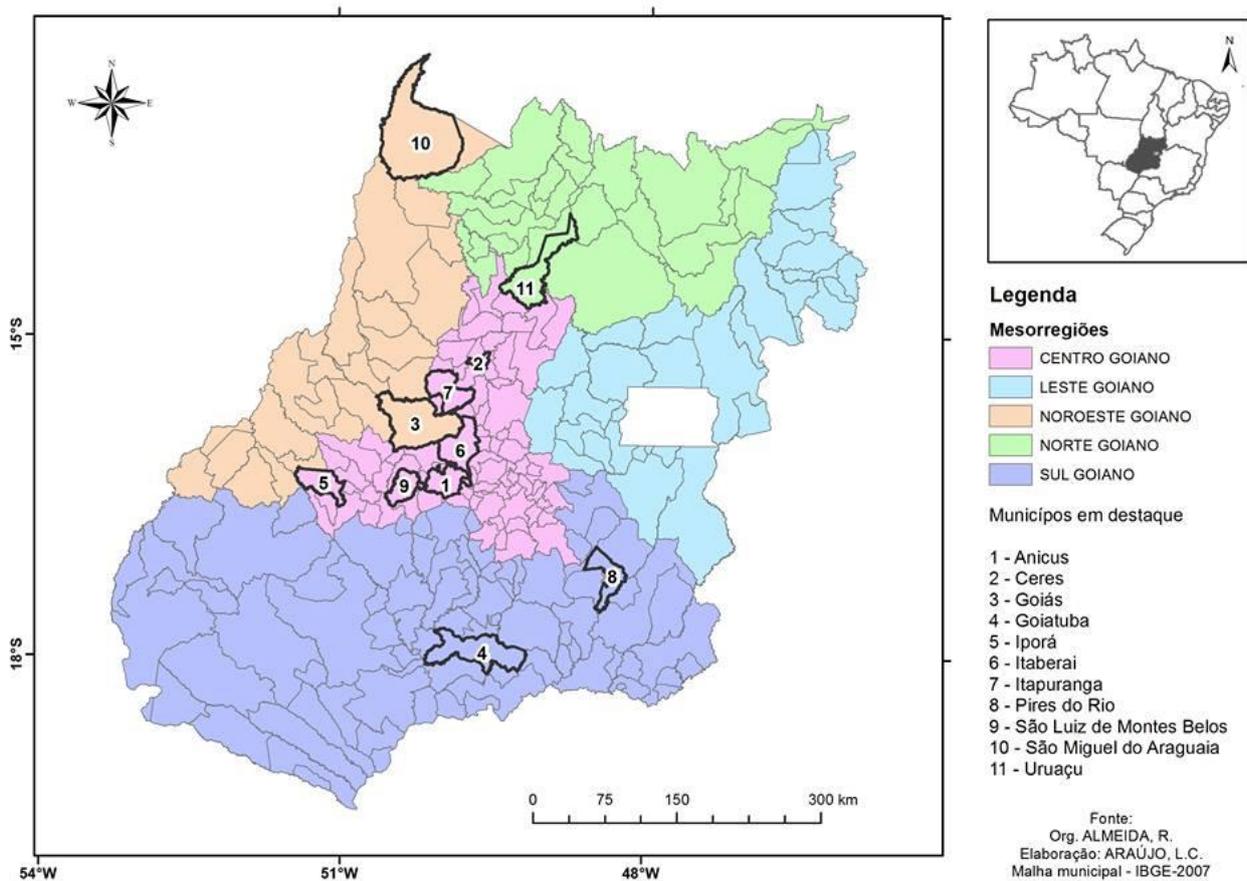
Várias são as condições de eficácia das leis (e dos instrumentos técnicos) – econômicas, políticas, culturais... – mas vem a pêlo, neste momento, salientar um fator em especial, que é decisivo: o fator *sociopolítico*. Viabilizar a implementação e mesmo a elaboração de instrumentos e planos com conteúdo emancipatório e alcance redistributivo, muito especialmente em sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, depende da pressão popular e da capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das mesmas. (SOUZA, 2010, p. 34, grifo do autor)

Portanto, para se atribuir ou gerar um valor social a uma determinada lei, e para que ela se torne uma realidade social concreta, há que se fomentar uma genuína participação popular em temas de interesses coletivos na vida da cidade. Entretanto, vários obstáculos são encontrados nesse complexo mundo da Reforma Urbana. Este capítulo objetiva visualizá-los,

analisando a enorme lacuna entre a *elaboração* da lei e sua *aplicação*, além de demonstrar que a participação popular em ambos os momentos é mais uma *prescrição* jurídico-formal do que uma realidade social concreta.

Para chegar a essas conclusões, primeiramente, serão apresentados os municípios goianos selecionados para aprofundar a compreensão da problemática desta pesquisa, realizando um debate acerca dos dados e das informações, de base empírica, coletados. Como enunciado na introdução, os critérios de escolha dos municípios para a realização desta proposta de investigação foram basicamente dois: contingente populacional – de 20 a 35 mil habitantes – e o lugar que o município ocupa na Rede de Influência das Cidades – REGIC – (IBGE, 2007), especificamente os classificados como “Centro de Zona”. A Figura 1 mostra os municípios selecionados para a pesquisa.

**Figura 3** – Municípios goianos selecionados para a pesquisa (2012).



Ressalta-se que foram excluídos dessa proposta de pesquisa os municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e da Região Integrada de Desenvolvimento do

Distrito Federal e Entorno (RIDE), pois estão inseridos em outra dinâmica urbana, a metropolitana. Visualiza-se que onze municípios se encaixam neste recorte, a saber: Anicuns, Ceres, Goiás, Goiatuba, Iporá, Itaberaí, Itapuranga, Pires do Rio, São Luís de Montes Belos, São Miguel do Araguaia e Uruaçu.

Selecionados os municípios, o passo seguinte foi averiguar como são pensados e estruturados organizacional e administrativamente o planejamento e a gestão urbanos desses municípios goianos; a existência ou não de Planos Diretores (PD's) como instrumento básico de política urbana; os possíveis canais de participação da população no planejamento e na gestão da cidade, tanto por meio da disponibilidade de informações sobre a gestão administrativa do município quanto por formas diretas de participação popular (audiências públicas, consultas, sociedade civil organizada, etc.).

O instrumento utilizado para examinar essas questões foi a aplicação de questionários – contendo quatro questões – junto às prefeituras (ver apêndice), bem como a coleta de informações disponibilizadas na página oficial dos municípios na internet. No total, dez prefeituras responderam ao questionário, conforme Quadro 2.

Na primeira questão do questionário, buscou-se verificar a *existência ou não de uma secretaria de planejamento*. Em caso negativo, foi pedido que dissessem qual secretaria era responsável pelo planejamento urbano do município. Essa pergunta tinha o objetivo de esboçar a estrutura administrativa para se pensar o planejamento e a gestão do espaço urbano de tais localidades. Observou-se que é complexa a organização estrutural e administrativa em relação à questão urbana das prefeituras. Por meio dos questionários, foi possível visualizar uma divisão equitativa, na qual cinco municípios responderam não haver uma secretaria específica para o planejamento urbano e cinco afirmaram que havia um órgão específico com essa função.

Entretanto, a partir de informações disponibilizadas no sítio nas páginas eletrônicas oficiais das prefeituras, percebe-se que na maioria das que declararam possuírem uma secretaria de planejamento (excetua-se somente Itapuranga e Ceres) esta possui apenas um caráter “gerencial e financeiro”, isto é, têm a função de gerir administrativamente o município, especificamente na captação de recursos, controle de receitas e despesas, balancetes, etc. Essa característica das secretarias – “gerencial e financeira” – alude a uma ideia de desenvolvimento de cunho economicista por parte das prefeituras. Isto é, “planejamento e gestão urbanos” diriam respeito a “gerir financeiramente” o município, cujo objetivo é crescer economicamente, como se isso somente bastasse a uma mudança social positiva na/da cidade. Eis uma máxima

fundamental: crescimento econômico não se traduz automaticamente em desenvolvimento social (SOUZA, 2011).

**Quadro 2:** Questionário realizado junto às prefeituras dos municípios goianos pesquisados sobre o processo de planejamento e gestão urbanos– 2012.

Município	Existência de Secretária de Planejamento. Se não, qual?		Existência do Plano Diretor	Disponível na internet?	Disponibilização informações da gestão na internet	Forma de participação da população no Planejamento e Gestão urbanos
<b>Anicuns</b>	Sim	Secretaria de Cidade	Sim	Não	Sim	Audiência Pública
<b>Ceres</b>	Sim	Secretaria de Obras	Sim	Sim	Sim	Audiência Pública
<b>Goiás</b>	Não	Secretaria de Finanças	Sim	Sim	Sim	Audiência Pública
<b>Goiatuba</b>	Não	Secretaria de Administração	Sim	Não	Sim	Audiência Pública
<b>Iporá</b>	Não	Secretaria de Obras, Transportes e Ação Urbana	Sim	Não	Sim	Audiência Pública
<b>Itaberaí</b>	Sim	Secretaria de Planejamento	Sim	Sim	Sim	Audiência Pública
<b>Itapuranga</b>	Sim	Secretaria de Planejamento e Gestão	Sim	Sim	Sim	Audiência Pública
<b>Pires do Rio<sup>22</sup></b>	S/I*		Sim	Não	Não	S/I
<b>São Luís de Montes Belos</b>	Não	Secretaria de Administração	Sim	Não	Sim	
<b>São Miguel do Araguaia</b>	Não	Secretaria de Administração	Sim	Não	Sim	Audiência Pública
<b>Uruaçu</b>	Sim	Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas	Sim	Sim	Sim	Audiência Pública

Fonte: Prefeituras Municipais (2012)/ Elaboração: ALMEIDA, R. R.

\* Sem Informação.

<sup>22</sup> A prefeitura de Pires do Rio não respondeu ao questionário. As demais respostas que aparecem no quadro foram obtidas por meio de pesquisa realizada na página eletrônica oficial da prefeitura na internet.

Outro aspecto importante a destacar é a própria concepção de Planejamento por parte de tais prefeituras. Ao que parece, há uma confusão (intencional ou não) entre os termos planejamento e gestão, podendo ser este um sintoma, conforme Souza (2003), de uma ideologia neoliberal. Segundo o autor:

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão, o que é sintomático: como gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas *aqui e agora*, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da ideia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o trunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. (SOUZA, 2003, p. 31, grifos do autor)

Além do caráter “gerencial e financeiro”, visualiza-se que a ideia de “desenvolvimento urbano”, por parte das prefeituras, também estaria relacionada a um “urbanismo”, isto é, a intervenções urbanísticas, geralmente de cunho estético, no espaço urbano, ou chamadas “melhorias”, como se somente tais “melhorias” fomentassem *per si* o progresso, a harmonia social e uma melhor qualidade de vida das pessoas na cidade.

Pode parecer, à primeira vista, que a palavra “melhoria”, enquanto sinônimo de “desenvolvimento urbano”, seja usada despretensiosamente pelas prefeituras e por seus representantes políticos. Porém, há que se ter em mente que as palavras não são neutras, nem mesmo vazias de conteúdo. Por isso, “[...] não se subestimem as palavras por serem ‘nada mais do que palavras’, posto que, enquanto tal, muito já são, significam e implicam” (SOUZA, 2011, p. 163). Faz-se necessário, assim, desmitificar o significado da expressão “desenvolvimento urbano” do senso comum ou mesmo desmitificá-la dos jargões e do marketing político.

Além disso, há poucas informações (ou quase nenhuma) a respeito dos objetivos, funções, projetos, canais de comunicação, etc., das secretarias municipais nessas prefeituras. Isso pode demonstrar a fragilidade e carência no aparato técnico-informacional (computadores, internet, quadro de profissionais técnicos, etc.) das prefeituras, negando, assim, ao cidadão, o direito da informação em qualidade e quantidade suficientes a uma possível participação política na cidade.

A segunda questão contida no questionário diz respeito à *existência ou não do Plano Diretor (PD) no município*. Todos os municípios responderam que *sim*, ou seja, que existe Plano Diretor em seu respectivo município, entretanto, apenas cinco (Ceres, Goiás, Itapuranga, Itaberaí e Uruaçu) o disponibilizam na internet. Por essa razão, houve certa dificuldade em

acessar aos Planos Diretores de algumas localidades, pois, em muitos casos, dependia-se de uma “boa vontade” por parte dos secretários, assessores e/ou prefeitos em enviar o material<sup>23</sup>.

Conforme o Quadro 3, dos onze municípios pesquisados, três não respeitam a lei do Estatuto da Cidade<sup>24</sup>, a saber: Anicuns, que não possui PD; Goiás e Uruaçu, que possuem PD’s elaborados antes da promulgação do *Estatuto* e não fizeram sua revisão e adequação às diretrizes e aos princípios da nova lei. Todos os demais municípios têm seus Planos Diretores elaborados, na vanguarda no Programa Cidade *pra* Gente, analisado no primeiro capítulo. Nas próximas páginas, este tema será trabalhado com mais detalhes.

**Quadro 3:** Situação dos municípios goianos em relação a elaboração do Plano Diretor – 2012/2013.

Município	Possui Plano Diretor?	Ano de conclusão do Plano Diretor	Respeita o Estatuto da Cidade?
Anicuns	Não		Não
Ceres	Sim	2010	Sim
Goiás	Sim	1996	Não
Goiatuba	Sim	2008	Sim
Iporá	Sim	2007	Sim
Itaberaí	Sim	2009	Sim
Itapuranga	Sim	2007	Sim
Pires do Rio	Sim	S/D	Sim
São Luís de Montes Belos	Sim	2009	Sim
São Miguel do Araguaia	Sim	2006	Sim
Uruaçu	Sim	1999	Não

Fonte: Prefeituras municipais (2012, 2013); Elaboração: ALMEIDA, R. R.(2013)

É, no mínimo, de se “estranhar” que três municípios não respeitem o Estatuto da Cidade em relação à elaboração ou revisão do Plano Diretor. Em contato com as prefeituras, elas alegaram que, atualmente, os PD’s estão em fase de elaboração e/ou revisão. A intervenção do Ministério Público se mostra também mínima, tendo em vista que ele é um órgão responsável por fiscalizar e defender a aplicação de leis em nosso país, bem como defender os interesses da

<sup>23</sup> Por coincidência ou não, os municípios de Itapuranga e Itaberaí disponibilizaram seus respectivos Planos Diretores na internet somente depois que este pesquisador enviou-lhes o questionário da pesquisa, como também pelos vários telefonemas realizados a essas duas prefeituras. Os demais Planos Diretores foram obtidos via e-mail. Não foi possível obter o Plano Diretor de Anicuns, Iporá e Pires do Rio. Em Anicuns, ocorreu um processo curioso: o secretário da Secretaria de Cidade à época informou-me (via questionário) que o Plano estava em processo de revisão, pois havia sido elaborado em 2003, e que mandaria o antigo. No entanto, este nunca foi enviado. Contatou-se novamente esse secretário, no segundo semestre de 2013, mas ele havia sido destituído do cargo. Assim, de acordo com a informação do novo secretário, verificou-se que não existia, em Anicuns, Plano Diretor, e que ele seria realizado em 2014. Em contato com o Departamento Jurídico da prefeitura e da Câmara Municipal de vereadores, obteve-se a informação de que realmente não existia Plano Diretor no município.

<sup>24</sup> Nesse momento, a expressão “respeitar o Estatuto da Cidade” se refere à situação de obrigatoriedade na elaboração e revisão do Plano Diretor no município perante a lei do Estatuto.

sociedade. Porém, mais uma vez, a resposta mais coerente para tal problema está ligada ao inexpressivo conhecimento da população em relação à reforma urbana.

A terceira questão diz respeito à *disponibilidade de informações sobre a gestão administrativa do município na internet*. Todos os municípios responderam “sim”, especificamente sobre a disponibilização de informações a respeito de processos licitatórios, publicação das Leis Municipais, contas públicas, receitas e despesas municipais, etc. Em consulta a tais páginas eletrônicas, nota-se que elas têm, especialmente, a função de ser *marketing* das ações e dos projetos realizados pelos prefeitos e por seus secretários do que propriamente fornecer informações importantes à população.

Como exemplo positivo, têm-se os municípios de Ceres e Itapuranga. Ambos possuem, à disposição da população, informações, principalmente acerca das secretarias municipais (secretários, objetivos e funções das secretarias, telefones de contato, etc.), de portais de transparência (com receitas e despesas em todos os setores) e das legislações. Ou seja, a população tem, a seu alcance, a informação, em qualidade e quantidade, para poder colocar em ação seus direitos e deveres.

O acesso à informação, em quantidade e qualidade, é um elemento extremamente fundamental a uma maior participação popular nos interesses coletivos da cidade. Ter o domínio – ou mesmo a ausência – da informação tem se tornado um instrumento de dominação ideológica em tempos de globalização. O acesso à informação é um dos meios pelo qual o indivíduo pode libertar-se da tutela de outrem, em especial dos políticos profissionais. Porém, há que se ter um “apuramento” de tais informações para que se fuja das amarras ideológicas. Conforme Souza (2003, p. 419, grifos do autor):

As questões de quantidade e qualidade de *informações*, bem como adequação dos canais de *comunicação*, são cruciais, pois somente estando adequadamente informados os cidadãos poderão decidir com conhecimento de causa, e somente decidindo com conhecimento de causa poderão decidir lucidamente, a salvo de manipulações e induções espúrias.

A quarta e última pergunta do questionário aplicado às prefeituras refere-se à *sua abertura em relação à participação da população no planejamento/gestão urbanos*. Somente o município de São Luís de Montes de Belos respondeu “não”. Os demais responderam “sim”.

A respeito desse tema, os informantes explicaram que o canal de participação se dá por meio de audiências públicas. Entretanto, quando foram solicitados atas e documentos que comprovassem tais audiências, estes nunca foram enviados. Eis, também, uma informação

crucial a ser colocada ao alcance da população, mas que lhe é negada: o teor do conteúdo de tais audiências e como são realizadas.

A aplicação do questionário foi um meio para aproximar-se da realidade dos municípios, necessitando de uma análise mais cuidadosa e profunda. Por isso, dos onze municípios foram escolhidos apenas quatro, em razão da viabilidade de tempo e recursos financeiros para uma pesquisa de campo, com visita *in loco*, objetivando melhor compreender essas questões e avançar na análise com a realização de entrevistas junto aos prefeitos e/ou secretários municipais.

Os municípios escolhidos foram: Ceres, Itaberaí, Itapuranga e São Luis de Montes Belos. Adianta-se que em Itapuranga foram entrevistados o Prefeito municipal; em Ceres, a Prefeita municipal e o Secretário municipal de Planejamento e Desenvolvimento Local; em Itaberaí, o Secretário municipal de Planejamento; em São Luis de Montes Belos, o Procurador-geral do município. A seguir, há uma breve caracterização socioeconômica desses municípios e uma discussão dos dados obtidos por meio das entrevistas realizadas.

## 2.1 AS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS GOIANOS PESQUISADOS

### 2.1.1 O município de Ceres

O passado e o presente de Ceres, município localizado na mesorregião centro de Goiás, estão ligados ao processo de ocupação do interior de Goiás, com a criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG)<sup>25</sup>, no começo da década de 1940. Ceres, um topônimo em alusão à deusa romana da agricultura, foi o nome dado à sede (núcleo urbano) da CANG. Conforme Castilho (2009, 2012), o núcleo urbano da CANG deveria obedecer a regras urbanísticas modernas. De tal forma, Ceres (a sede da Colônia), diferentemente de todas as outras cidades goianas, surge como uma cidade planejada.

---

<sup>25</sup> Fundada em 19 de fevereiro de 1941, a Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG) foi o primeiro projeto de Colônia Agrícola a ser implantado no Brasil de um total de oito. Fruto de um contexto político e desenvolvimentista do Governo Vargas, na chamada “Marcha para o Oeste”, esse projeto tinha por objetivo a distribuição de terras à população pobre apta à agricultura. De acordo com Bertran (1988, p. 92), as Colônias tinham por objetivo resolver dois estrangulamentos básicos: “[...] alocar mão-de-obra liberada pela decadência da cafeicultura (e de maneira mais global pela deterioração das relações de troca entre o velho campo e a nova economia urbana), e criar para esta uma frente agrícola comercial interna”.

O município de Ceres emancipa-se em 1953 e, mesmo com a decadência da CANG, consegue desenvolver-se economicamente. De acordo com Castilho (2012, p. 129):

[...] na década de 1960 a cidade de Ceres, antes conhecida pela eficiência agrícola, transformou-se em centro polarizador do desenvolvimento regional, favorecida pela ausência de outros centros urbanos desenvolvidos nas proximidades, pela expressiva concentração populacional, pelos serviços e equipamentos urbanos e pela função de empório comercial de vasta região – inclusive para o Norte do Estado.

Além dessas questões, verifica-se que Ceres foi um importante entroncamento rodoviário, especialmente em função de sua proximidade à BR-153. Por todos esses fatores, além da força política dos atores locais (leia-se médicos), nessa época o município foi se consolidando como um centro de serviços de saúde, sendo, atualmente, referência no estado de Goiás. Para Castilho (2012, p. 137), a dinâmica sócio-espacial de Ceres se estabeleceu por diversos fatores: “[...] o espaço herdado da CANG; a logística e posição estratégica na região – que também dispunha de uma demanda crescente por serviços de saúde; a nova divisão territorial do trabalho; a urbanização; e as ações dos atores sociais que ali se estabeleceram”.

De acordo com o último Censo, realizado pelo IBGE em 2010, Ceres possui 20.722 habitantes, sendo 95,5% residentes em domicílios urbanos. Além disso, possui uma densidade demográfica relativamente alta, de 96,69 hab/km<sup>2</sup>. Segundo um estudo realizado pela até então Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação de Goiás – SEPIN/SEGPLAN (atual Instituto Mauro Borges), intitulada *Ranking dos Municípios Goianos* (2010), Ceres foi considerado o município com maior qualidade de vida em Goiás.

Nos últimos anos, nota-se que Ceres teve um decréscimo populacional de aproximadamente 0,7%, no período de 2000 a 2010, conforme a tabela 2.

**Tabela 2:** Evolução populacional do município de Ceres – 1980/2010.

	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>	<b>População Total</b>
<b>1980</b>	13.701 (45,5%)	17.792 (56,5%)	31.493
<b>1991</b>	16.951 (74,1%)	5.923 (25,9%)	22.874
<b>2000</b>	18.123 (81,6%)	4.086 (18,4%)	22.209
<b>2010</b>	19.790 (95,5%)	932 (4,5%)	20.722

Fonte: Censos IBGE (1980, 1991, 2000, 2010).

Porém, é possível observar que essa perda populacional vem ocorrendo desde a década de 1980. Esse declínio da população pode ser explicado pelo baixo crescimento vegetativo da população, mas sobretudo pelo êxodo rural, pois é a população rural de Ceres que vem decrescendo e migrando para outros centros urbanos, enquanto a população urbana apresenta um leve crescimento.

Outro dado interessante é que no ano 2000 existia um total de 6.312 domicílios particulares permanentes, sendo 81% urbanos e 19% rurais. Em 2010, constata-se que, dos 6.834 domicílios existentes, 95% são urbanos e apenas 5% rurais (BRASIL, 2010). Vê-se, dessa maneira, que o número de domicílios, total e urbano, do município aumentou significativamente, com uma diminuição expressiva dos domicílios rurais. Esses dados reforçam ainda mais o caráter urbano de Ceres.

Para corroborar essa tese, observa-se que na economia do município, na composição do PIB, o setor terciário é predominante, com participação de 80%, seguido pelo setor secundário, 16%, e, por último, o setor primário, com apenas 4% (IBGE, 2010). Quando se observam os postos de trabalho gerados no município, destaca-se também o setor terciário. A partir de informações da *Relação Anual de Indicadores Sociais – RAIS* (2011), do total da População em Idade Ativa (PIA) de Ceres (6.401 pessoas), 4.029 tinham empregos formais, e, deste total, aproximadamente 70% concentrava-se no setor terciário (serviços e comércio); 16,1% no setor secundário (indústria e construção civil); 12,6% na administração pública; e 1,2% no primário (agropecuário).

Tanto a geração de renda quanto os postos de trabalho do setor terciário do município de Ceres são representados, em sua maior parte, pelo comércio varejista e pelos serviços em saúde. Esses dois últimos são responsáveis por atender a uma demanda regional, colocando Ceres no epicentro da rede urbana em sua região, influenciando, especialmente, os municípios circunvizinhos, tais como Uruana, Carmo do Rio Verde, Rialma, Rianópolis, etc., incluindo também outros da região norte do estado. Por exemplo, Ceres é conhecida por sua “excelência” em serviços de saúde, sendo “a segunda melhor saúde do estado de Goiás” (CERES, 2013; O POPULAR, 2013)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Matéria publicada em 1º de julho de 2013, no jornal “O popular” e no sítio oficial da Prefeitura de Ceres, a respeito de um estudo realizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), cuja metodologia baseia-se somente na relação de médicos por habitantes. Para o estudo, o ideal seria de, no mínimo, um médico para cada mil habitantes. Ceres ocupa o segundo lugar no *ranking*, com uma proporção de 3,63 médicos para mil habitantes, atrás somente de Goiânia, com um índice de 4,93. Contudo, é necessário ter em mente que a saúde em Ceres, em

Nesse contexto, excetuando-se Anápolis e os municípios da Região Metropolitana de Goiânia, Ceres é o município da mesorregião Centro goiano que mais arrecada ICMS, sendo sua maior parte proveniente do consumo de energia elétrica e do comércio (GOIÁS, 2012). Esse imposto é também uma importante fonte de recursos para compor a receita municipal<sup>27</sup> de Ceres. De acordo com informações do Tribunal de Contas dos Municípios Goianos (TCM), dos 23,2 milhões de reais de receita total do município em 2012, o repasse do ICMS representou aproximadamente 17% desse montante; o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) foi a principal receita tributária de Ceres, com uma participação de 8,2% na composição da receita total, indicando certa dinâmica no setor de serviços; o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi a principal fonte de renda de Ceres, representando 44,6% da receita total (TCM, 2012).

Mesmo sendo considerado um dos municípios do interior de Goiás com maior número proporcional de matrículas no ensino fundamental, em Ceres, no ano de 2010, 14,6% 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 79,9% (IBGE, 2010).

Dentre os problemas urbanos enfrentados pelo município, podem ser destacados os relativos ao saneamento e à moradia: apenas 39,5% dos domicílios dispunham de tratamento de esgoto adequado e aproximadamente duas mil famílias não possuem casa própria, morando de aluguel (22% do total) e/ou casa cedida (9%). Ao que parece, esses são, portanto, os atuais desafios urbanos enfrentados por Ceres, tese corroborada por seus atores locais, como será analisado mais a frente.

---

sua maior parte, está concentrada na iniciativa privada. Portanto, a ideia de “excelência em saúde” acaba sendo forjada como um *marketing* político-institucional dos governantes locais.

<sup>27</sup> Para a composição da receita total de um município, existem dois tipos principais: **Receitas Próprias ou Receita Tributária** e **Transferências Correntes** (da União e do Estado). As **receitas próprias** são compostas pelo  *IPTU* (imposto cobrado sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana, seja residencial, comercial ou industrial),  *ISSQN* (imposto cobrado sobre serviços de qualquer natureza prestados por médicos, advogados e outros profissionais, bem como por empresas),  *ITBI* (imposto cobrado sobre a venda de imóveis – transações “inter-vivos”, excluem-se as transferências por herança – realizadas no município.), e  *Taxas* de expediente, de limpeza urbana, de licença para exercício de atividade (alvarás), etc. As **Transferências Correntes** são compostas pelo  *FPM* (Fundo de Participação dos Municípios, arrecadado pela União, que redistribui parte da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A cota-parte de cada município depende de sua população),  *IPVA* (Imposto Estadual, que incide sobre a propriedade de veículos automotores. A Fazenda Estadual repassa, ao município, 50% do arrecadado em seu território),  *ICMS* (Imposto estadual cobrado sobre a venda de mercadorias e serviços. Os municípios recebem 25% do total arrecadado e a participação de cada um depende do valor agregado gerado, de sua população, extensão territorial, área e produção agrícola e da evolução de alguns indicadores sociais (CIDADE, 2009).

### 2.1.2 O município de Itapuranga

A história de Itapuranga assemelha-se a de muitos municípios goianos, sendo oriunda da atividade agropastoril. Segundo informações do IBGE (2014), seu povoado surgiu no começo da década de 1930, sob a forma de um patrimônio, tendo São Sebastião como seu santo de devoção. Esse povoado, no início, era conhecido como Xixá, em alusão a primeira missa campal realizada debaixo de um grande xixazeiro, árvore típica da região. No ano de 1943, Xixá tornou-se um distrito municipal subordinado ao município de Goiás. Dez anos depois, em 1953, o distrito desmembra-se de Goiás, elevando-se à condição de município, agora sob o nome de Itapuranga, derivado do tupi: “Ita” - pedra, “puranga” – bonita.

Historicamente, esse município teve sua vida ligada ao campo, panorama este que vem mudando aos poucos. Ao observar a Tabela 3, sobre a evolução populacional do município, verifica-se uma taxa de urbanização em Itapuranga de 81%, abaixo da média geral do estado e do Brasil. Outro aspecto é o decréscimo populacional sofrido por esse município ao longo dos anos. Como Ceres, pode-se inferir que ocorreu um êxodo rural, com a maior parte da população migrante dirigindo-se a outros centros urbanos.

**Tabela 3:** Evolução populacional do município de Itapuranga – 1980/2010.

ANO	URBANA	RURAL	TOTAL	TAXA URBANIZAÇÃO		
				ITA	GO	BRA
1980	15.492	14.866	30.358	51%	62%	66%
1991	19.885	11.330	31.215	63%	80%	74%
2000	19.905	6.835	26.740	74%	87%	81%
2010	21.235	4.890	26.125	81%	90%	84%

Fonte: Censos IBGE (1980, 1991, 2000, 2010).

No aspecto econômico, verifica-se que muitas atividades desenvolvidas no município estão imbricadas ao campo. Para elucidar, cita-se que o município, na microrregião de Ceres, destaca-se, em primeiro lugar, na produção de aves (95 mil cabeças); de bovinos (130 mil cabeças); suínos (10 mil cabeças); no plantel de vacas ordenhadas (24 mil cabeças), na produção de leite (27.500 litros); na produção de arroz (1,1 mil toneladas); além de produzir uma variedade de outros grãos, frutas, etc. (GOIÁS, 2010), atendendo a uma demanda regional.

Ressalta-se também que há uma produção acentuada de cana-de-açúcar com vistas a abastecer a usina de álcool e açúcar instalada em seu território.

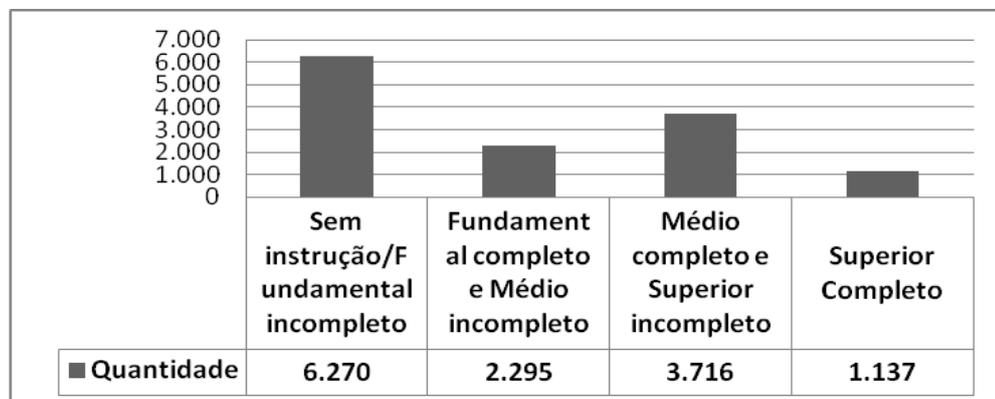
O setor agropecuário é o segundo que mais gera receitas na composição do PIB, representando aproximadamente 25% do total, estando à frente do setor industrial, 12%, e atrás do setor de serviços, que representa 56% (IBGE, 2010).

Em 2012, o município teve uma receita total de R\$ 26,4 milhões. Deste montante, 48,3% refere-se ao FPM; 23,4% ao ICMS; e 5,7% ao ISQQN (TCM, 2013). Em Itapuranga, nota-se que há, em geral, pouca geração de receitas próprias, sendo a maior parte da receita total proveniente de transferências constitucionais.

Quando se olha a oferta de trabalho, a PIA de Itapuranga é composta por 13.371 pessoas. Desse total, somente 2.859 de pessoas têm empregos formais, divididos da seguinte forma: setor terciário – comércio e serviços (36%); setor industrial e construção civil (29,1%); administração pública (27,9%); e, por fim, agropecuária (6,4%) (RAIS, 2010).

Mesmo que a agropecuária não gere tantos empregos diretos, esse setor influencia, indiretamente, na geração de postos de trabalho do setor industrial, especificamente ligada ao setor sucroenergético. De qualquer forma, nota-se que a oferta de trabalho e emprego é um problema social grave no município, o que pode ser explicado, em partes, pelo baixo grau de qualificação da mão-de-obra em Itapuranga, conforme a figura 4.

**Figura 4:** Nível de instrução de ensino da População em Idade Ativa (PIA) em Itapuranga (2010).



Fonte: IBGE (2010).

Visualiza-se, portanto, que a mão-de-obra de Itapuranga, em sua maior parte, não é qualificada. Quase 50% não possui instrução e/ou possui ensino fundamental incompleto; 17% possui ensino completo e médio incompleto; 27% tem o ensino médio completo e superior incompleto; e, por fim, apenas 8% possui superior completo.

No campo educacional, Itapuranga dispõe de oito escolas de ensino pré-escolar (cinco públicas e três particulares), dezessete escolas de nível fundamental (onze públicas e seis particulares), com um total de 3.095 matrículas (84% em escola pública); duas escolas de nível médio (uma pública e uma privada), com 1.089 matrículas (93% em escola pública). Entretanto, 16,1% das crianças de 7 a 14 anos não estavam cursando o ensino fundamental, e a taxa de conclusão entre jovens de 15 a 17 anos era de 61,5%. A nota atingida no IDEB, em 2011, por escolas públicas, foi 5,6 (crianças do 5º ano) e 4,7 (crianças do 9º ano), ambas as notas superiores às médias estadual e nacional (INEP, 2011).

De um total de 9.124 domicílios particulares permanentes, 72,7% tinham acesso à rede de água residencial e 75,5% possuíam tratamento de esgotamento sanitário considerado adequado. Além disso, 31,5% do total desses domicílios são alugados e/ou cedidos, mostrando um déficit habitacional no município (IBGE, 2014). Verifica-se, assim, que em Itapuranga, como em Ceres, a oferta de moradia e saneamento são os dois principais problemas urbanos a serem superados.

### **2.1.3 O município de Itaberaí**

Itaberaí é um município localizado na região central de Goiás. Conforme o IBGE (2014), sua origem remonta-se ao século XVIII quando, às margens do Rio das Pedras, formou-se um pequeno rancho e curral. Em seguida, próximo ao curral, é erguida uma capela em devoção a Nossa Senhora D'Abadia. Com o tempo, foi surgindo um pequeno povoado em volta da capela e do curral.

No início, foi dado o nome de Nossa Senhora da Abadia do Curralinho a esse povoado, ou simplesmente “Curralinho”, no linguajar comum da época. Curralinho foi se desenvolvendo graças à criação extensiva de gado, pois o clima era favorável, além de contar com uma grande extensão de áreas com pastagens. De tal forma, em 1911, Curralinho obtém autonomia política e administrativa, elevando-se à condição de município. Em 1924, o município passa a ser denominado Itaberaí, que em tupi significa “Rio das Pedras Brilhantes”, em alusão à sua proximidade com o Rio das Pedras.

Nos últimos anos, Itaberaí teve um grande incremento populacional (ver tabela 4), especialmente urbano, em função de seu crescimento econômico, fortemente ligado à agroindústria.

**Tabela 4:** Evolução populacional do município de Itaberaí – 1980/2010.

<b>POPULAÇÃO</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Urbana (%)</b>	11.779 (45%)	17.255 (69%)	21.249 (76%)	29.784 (84%)
<b>Rural (%)</b>	14.043 (54%)	7.597 (31%)	6.630 (24%)	5.587 (16%)
<b>Total</b>	25.822	24.852	27.879	35.371

Fonte: IMB/SEPIN (2014).

A balança comercial do município, em 2001, apresentava um saldo negativo de US\$ 102.549,00, saltando para US\$ 25.467.737,00, em 2013 (GOIÁS, 2014). O PIB municipal, em 2001, era de R\$ 125.010,99, saltando para R\$ 592.911,66.

Todo esse crescimento econômico ocorreu em função, especialmente, da internacionalização comercial de uma indústria de alimentos do seguimento de aves instalada no município. Em decorrência, as receitas municipais de Itaberaí também cresceram muito, saltando de pouco mais de R\$ 12 milhões, em 2000, para R\$ 52 milhões, em 2012 (TCM).

Junto a esse crescimento econômico, nota-se uma leve melhora nos aspectos sociais. Conforme dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o IDH de Itaberaí, em 2010, foi de 0,719 (considerado alto), em contraposição aos 0,589 (considerado baixo), em 2000.

O Coeficiente Gini, que mede a concentração de renda, foi de 0,55, em 2010, e 0,63, em 2000. Mesmo com uma pequena mudança positiva na concentração de riqueza, nota-se que 20% da população mais rica detinha, no ano de 2010, aproximadamente 60% da renda do município. Em 2000, essa taxa era de 67%.

Em relação à oferta de emprego no município, em 2010, 25.290 pessoas compunham a PIA. A taxa de desocupados era de 5%; com empregos formais, 49%; e informais, 46% (PNUD, 2013). Do total de pessoas ocupadas, 19,88% trabalhavam no setor agropecuário, 0,15% na indústria extrativa, 17% na indústria de transformação, 7,49% no setor de construção, 0,98%

nos setores de utilidade pública, 17,09% no comércio e 31,58% no setor de serviços. Entretanto, dois aspectos merecem destaque: a) o nível de instrução escolar das pessoas empregadas, em que metade possui apenas o Ensino Fundamental completo; b) o rendimento médio dos trabalhadores, em que 91% dos ocupados recebem, no máximo, até 2 (dois) salários mínimos.

No campo educacional, o município, conforme o IBGE (2010), conta com onze escolas de Pré-Escolar (oito públicas e três particulares), dezoito escolas de Ensino Fundamental (quinze públicas e três privadas), quatro escolas de Ensino Médio (duas públicas e duas privadas). No ensino pré-escolar havia um total de 563 matrículas, 5.262 no ensino fundamental e 1.438 no ensino médio. Contudo, em 2010, 2,5% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola, percentual que, entre os jovens de 15 a 17 anos, atingia 23,3%.

Dos 11.198 domicílios particulares permanentes de Itaberaí, 94% dispunham de água tratada. Entretanto, apenas aproximadamente 10% tinham tratamento de esgoto adequado, o que se torna um grave problema ambiental. Além disso, do total de domicílios particulares permanentes, pouco mais de 60% eram próprios, e o restante alugado ou cedido, revelando, assim, um déficit habitacional (IBGE, 2013).

#### **2.1.4 O município de São Luís de Montes Belos**

Conhecida, inicialmente, como Barrerinho (em alusão ao nome de um córrego que margeava a localidade), São Luis de Montes Belos surgiu de uma fazenda de mesmo nome. Segundo informações do IBGE (2013, s/p), a origem de tal fazenda remonta-se ao ano de 1857,

[...] quando o governo de Goiás determinou a construção de uma estrada partindo da Capital da Província – Cidade de Goiás – com destino ao sudoeste goiano e ao Estado do Mato Grosso. No caminho, passando pela região, encontrando o Córrego Santana, paralelo à serra, com picos muito finos, cujos montes eram cobertos de exuberante vegetação, deram-lhe o nome São Luis de Montes Belos, por ser dia de São Luis.

São Luis de Montes Belos consegue sua emancipação política em 1953. Ao caminhar de sua história, a dinâmica socioeconômica de seu território sempre esteve ligada ao campo.

À semelhança de Itaberaí, o município vem apresentando um aumento populacional significativo, conforme a tabela a seguir.

**Tabela 5:** Evolução populacional do município de São Luis de Montes Belos – 1980/2010.

	Rural	Urbana	Total
<b>1980</b>	8.667 (35%)	16.561 (65%)	25.228
<b>1991</b>	5.821 (24%)	19.218 (76%)	25.039
<b>2000</b>	4.112 (16%)	22.271 (84%)	26.383
<b>2010</b>	3.449 (12%)	26.585 (88%)	30.034

Fonte: IBGE (2010).

No aspecto econômico, o município vem apresentando, a cada ano, um aumento em suas receitas municipais, atingindo R\$ 43 milhões, em 2012. O PIB do município também vem crescendo, estando, em 2012, na casa do R\$ 390 milhões, muito distante dos R\$ 190 milhões de 2002. Esse PIB é composto principalmente pelo setor de serviços (62%), seguido pela indústria (30%) e, por fim, pelo setor agropecuário (8%). Mesmo que não represente um percentual expressivo na composição do PIB, foi a agropecuária que alavancou o saldo da balança comercial de São Luís. Graças ao binômio econômico agropecuária-indústria, especialmente a indústria leiteira, o município, que até 2009 apresentava um saldo zero e/ou negativo, teve em 2012 um saldo positivo de R\$ 12 milhões (GOIÁS, 2013).

A população economicamente ativa, em 2010, era de 15.033 pessoas. Desse total, 8% não possuía emprego, formal ou informal. Em 2010, das pessoas ocupadas, 14,66% trabalhavam no setor agropecuário, 0,66% na indústria extrativa, 14,73% na indústria de transformação, 7,09% no setor de construção, 0,34% nos setores de utilidade pública, 19,39% no comércio e 38,83% no setor de serviços (PNUD, 2013). Um problema social verificado em São Luís é o baixo nível de instrução dos trabalhadores, pois 40% deles não possuem o Ensino Fundamental completo (IBGE, 2014).

Para atender à população monte-belense, o município, conforme informações do IBGE (2013), conta com vinte escolas pré-escolares, sendo quatro particulares e dezesseis públicas; vinte e duas escolas de Ensino Fundamental, sendo quatro particulares e dezoito públicas; e cinco escolas de Ensino Médio: duas públicas e três particulares. Conforme o Censo de 2010, 12% da população de São Luis ainda era analfabeta.

Tomando-se o IDH como um parâmetro de desenvolvimento, observa-se uma notável melhora. Em 1991, o IDH do município era de 0,497 (baixo); em 2000, 0,624 (médio); e, em 2010, 0,731 (alto). Da tríade do IDH – saúde, longevidade e educação – este último foi o que mais contribuiu para o quadro, porém, ainda aquém do desejado. Quando se observa a renda do município, é possível notar que a situação de desigualdade nada se modificou nas duas últimas décadas. Enquanto os 80% mais pobres dispõem de 45% da renda em São Luís de Montes Belos, os 20% mais ricos concentram 55% (PNUD, 2013). Em 2010, segundo o IBGE (2013), o município contava com 9.215 domicílios urbanos particulares permanentes. Destes, apenas 61% possuíam tratamento de esgoto adequado. Do ponto de vista da habitação, 54% eram próprios, e os demais cedidos e/ou alugados.

Esses quatro municípios – Ceres, Itapuranga, Itaberaí e São Luís de Montes Belos – mostram, grosso modo, as principais características históricas, econômicas e sociais das demais municipalidades goianas. Todos eles representam a particularidade do surgimento de cidades em Goiás: o imbricamento à atividade agropecuária. Enquanto Ceres representa, historicamente, o processo de ocupação do sertão goiano por meio da CANG; os demais municípios são resíduos urbanos dos patrimônios e fazendas goianas.

Contudo, a ligação dessas municipalidades com a atividade agropecuária não é apenas umbilical. Seu desenvolvimento social e econômico, até os dias atuais, se dá pela relação campo-cidade, com as principais atividades econômicas ligadas ao espaço rural. A exceção à regra é Ceres, município com uma dinâmica quase estritamente ligada ao espaço urbano, no qual o comércio e a oferta de serviços dão a tônica de seu desenvolvimento. Outro aspecto é o crescimento vertiginoso da população urbana em relação à população rural em tais municípios, regra válida para a maior parte das municipalidades goianas (ARRAIS, 2013).

Ainda, esses quatro municípios têm como principais problemas urbanos – à semelhança do Estado de Goiás – o déficit de moradia, de emprego e de saneamento ambiental. Como forma de superação deles, o Plano Diretor, como dito, torna-se o principal instrumento dos municípios goianos. A seguir, abre-se a discussão sobre as motivações, as justificativas e o processo de elaboração do PD nos municípios pesquisados.

## 2.2 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS DOS MUNICÍPIOS GOIANOS

Como frisado no início do capítulo, um segundo momento da pesquisa foi a visita *in loco* nos municípios, com o objetivo de melhor compreender sua dinâmica urbana, a forma

como se pensa o planejamento e a gestão urbanos, como se dá a participação popular. O instrumento metodológico adotado foi a entrevista semiestruturada com os respectivos gestores municipais e/ou representantes do poder executivo. Em Ceres, foram entrevistados a Prefeita municipal, o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Local, e uma Vereadora (pessoa importante na elaboração do Plano Diretor do município); em Itapuranga, o Prefeito municipal; em Itaberaí, o Secretário de Planejamento; em São Luís de Montes Belos, o Procurador Geral do Município.

As perguntas realizadas dizem respeito aos desafios e objetivos de suas respectivas gestões administrativas, em especial ao espaço urbano, o processo de elaboração do Plano Diretor, a abertura tanto à população no planejamento e na gestão urbanos quanto à participação da escola, etc.

Em relação aos *principais objetivos e desafios do poder executivo* dos respectivos municípios pesquisados – Ceres, Itaberaí, Itapuranga e São Luís de Montes Belos, todos os entrevistados demonstraram, de início, uma preocupação com o espaço rural dessas municipalidades, antes mesmo da questão urbana. Isso tem uma justificativa simples: assim como a maior parte do estado de Goiás, esses municípios, em grande parte, têm uma forte relação socioeconômica com o espaço rural. Ou seja, para se compreender a dinâmica urbana dessas localidades se faz necessário abordá-la em sua concepção territorial<sup>28</sup> (ARRAIS, 2013).

Outro aspecto destacado pelos entrevistados refere-se à capacidade orçamentária dos municípios, que, segundo eles, está, a cada ano, em déficit, isto é, as receitas municipais estão diminuindo e as despesas aumentando. De acordo com informações do Tribunal de Contas dos Municípios Goianos (TCM, 2014), nos últimos cinco anos tanto as receitas quanto as despesas de todos esses municípios aumentaram vertiginosamente. Contudo, não vem ocorrendo nenhum déficit tributário. Na verdade, ocorre justamente o inverso<sup>29</sup> – um superávit orçamentário, contrariando, assim, os argumentos utilizados pelos gestores municipais.

---

<sup>28</sup> “O sentido territorial compreende a urbanização como um processo, e o crescimento urbano seu sintoma. Trata-se, na verdade, de um processo de integração territorial, o que implica considerar, no conceito de urbanização, a modernização da infraestrutura (energia, comunicações e transporte) e a integração mercantil (ampliação das trocas comerciais entre as diferentes regiões) como condição *sine qua non* para a realização da produção no ambiente capitalista. [...] A concepção territorial reconhece que existem especificidades do meio rural, mas estas são compreendidas a partir do processo de reprodução do capital, que enxerga o rural e o urbano como espaços integrados” (ARRAIS, 2013, p. 101).

<sup>29</sup> Conforme o TCM (2014), no ano de 2009, o *superávit orçamentário* dos municípios estava, aproximadamente, da seguinte forma: Ceres, R\$ 8 milhões; Itaberaí, R\$ 2 milhões; Itapuranga, R\$ 8 milhões; São Luís de Montes Belos, R\$ 1 milhão. Em 2013, estava: Ceres, R\$ 18 milhões, Itaberaí, R\$ 1 milhão; Itapuranga, R\$ 9 milhões; e, por fim, São Luís de Montes Belos, R\$ 3 milhões.

De tal maneira, questiona-se: estariam os gestores gerindo e aplicando correta e coerentemente suas respectivas verbas públicas às reais necessidades do município, da cidade e da população? Tal pergunta, mesmo que perigosa, se faz importante, pois retoma o fato de se disponibilizar informações em quantidade e qualidade suficientes à população para que esta possa fiscalizar e ajudar a gerir os recursos públicos às reais demandas e necessidades da população, ajudando, também, no combate à corrupção.

A participação da sociedade é viável mediante as informações sobre as condições de vida em sua cidade, em especial, nesse caso, a financeira. “[...] Com isso, subjaz o suposto de que a informação com qualidade confere poder aos habitantes e politiza o processo de planejamento [e, também, de gestão]” (MATOS, 2008, p. 156-157). Sobretudo, há que se fomentar um processo de gestão democrática da cidade, começando por respeitar e colocar em prática o capítulo IV do Estatuto da Cidade que trata deste item, principalmente com uma participação da população na elaboração da tríade orçamentária municipal: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Quanto aos *principais problemas e desafios urbanos dos municípios*, tanto em Ceres quanto em Itapuranga os gestores colocaram a moradia e a infraestrutura urbana (leia-se asfalto) como os principais desafios a serem superados, o que acaba por legitimar “oficialmente” os dados secundários apresentados anteriormente. Segundo a Prefeita de Ceres, o município, nos últimos dez anos, “[...] não teve nenhuma política de distribuição de casa [...] teve-se a distribuição de lote, e, assim mesmo, muito pequena. Fizemos um diagnóstico em 2006. Constatamos que nós tínhamos 1200 famílias em Ceres sem casa, sem moradia própria”.

Em Itapuranga, o prefeito destacou a geração de empregos e a qualificação da mão de obra, que, como já mostrado em números, é um dos principais problemas sociais do município. Os representantes do executivo em Itaberaí e em São Luís de Montes Belos enfatizaram a oferta de equipamentos públicos urbanos, tais como praças, escolas e postos de saúde como desafios urbanos, além da dificuldade de efetivação de políticas públicas urbanas em seus respectivos municípios, fazendo severas críticas ao Plano Diretor.

No geral, portanto, os municípios goianos têm como desafios urbanos a serem superados a falta de saneamento ambiental, infraestrutura e equipamentos públicos urbanos e moradia, principalmente. Nesse contexto, as prefeituras (exceto São Luís de Montes Belos) dispõem de secretarias municipais específicas para se planejar e gerir o espaço urbano.

Em Itapuranga – mesmo que o Prefeito municipal afirme ser a *Secretaria de Planejamento e Projetos* (inexistente) a responsável pelo meio urbano –, de acordo com informações na página eletrônica oficial da prefeitura na internet, tem-se, possivelmente, três Secretarias, a saber: Cidades e Habitação, Planejamento e Gestão, e Infraestrutura.

Em Ceres, conforme dito pela Prefeita, a Secretaria de Obras (criada em sua gestão) é a responsável por tratar das questões relacionadas ao espaço urbano. Em visita à sua página oficial na internet, visualiza-se uma gama de atribuições a ela imbuídas, sendo a maior parte referente ao desenvolvimento urbano do município.

Em Itaberaí, visualizam-se duas secretarias municipais: Infraestrutura e Habitação; e Planejamento e Projetos Especiais. Esta segunda tem como objetivo principal a “[...] elaboração, o acompanhamento, o controle e a implementação do Plano Diretor do Município e dos demais instrumentos que lhe são complementares, em cumprimento do Estatuto das Cidades” (ITABERAÍ, 2014, s/p).

Em São Luís de Montes de Belos não existe uma secretaria específica para o Planejamento e/ou Desenvolvimento Urbano. Tem-se algo peculiar: uma pessoa é responsável por três secretarias municipais – Meio Ambiente, Finanças e Administração –, sendo justamente esta última a responsável pelo tratamento das questões urbanas do município. Em consulta à sua página oficial na internet, verifica-se que não há informações acerca de suas possíveis atribuições e objetivos.

Na estruturação das secretarias e em suas respectivas funções, em relação ao planejamento urbano dos municípios, é possível visualizar a desarticulação entre elas para se pensar tal questão. A própria Prefeita municipal de Ceres coloca isso como obstáculo, ao dizer: “Vamos organizar a casa [as secretarias]. Criamos a Secretaria de Obras, secretaria nova. Estamos fazendo um planejamento estratégico no governo, uma proposta de gestão, que será mais dinâmica no sentido das secretarias, de todas as ações conversarem entre si”. Ou seja, tendo em vista os problemas urbanos do município e a desarticulação de suas secretarias para solucionar tais problemas, foi necessária a criação de uma nova secretaria que suprimisse essas duas lacunas, mostrando, ainda, a estreita relação entre Planejamento e Gestão urbanos.

Nos demais municípios, em relação às secretarias, nenhuma preocupação foi demonstrada pelos entrevistados. Além disso, como já citado, os canais de comunicação dessas secretarias com a população são quase nulos. Eis, portanto, outro obstáculo. O debate do ponto

de vista da organização estrutural dessas secretarias se faz importante, pois são elas os aparatos institucionais e legais da gestão e do planejamento urbanos. Ademais, elas são parte fundamental para que possa colocar em ação os princípios da Reforma Urbana, como também a execução do Estatuto da Cidade.

O principal instrumento de política urbana de Ceres e Itapuranga é o Plano Diretor. Em São Luís de Montes Belos e Itaberaí, os entrevistados afirmaram que não seguiam o PD como política municipal por acreditarem que ele não contempla “a realidade municipal”, visto ter sido elaborado “meio a toque de caixa pra cumprir a legislação”, pela velha forma do *copia e cola*. Isto é, foram plagiados planos diretores de outros municípios. Estariam os gestores municipais corretos em suas afirmações?

Em Itaberaí foi observado que o Plano Diretor não é considerado um instrumento importante para o planejamento e a gestão municipal. O Secretário de Planejamento, questionado sobre a utilização ou não do PD, como já afirmado, respondeu que não, pois se faz necessária sua revisão. Em seguida, questionei-lhe qual era a previsão para tal revisão. Em tom sarcástico, ele respondeu o seguinte:

*Nós ainda não fizemos a previsão de quando é que nós vamos iniciar essa revisão do Plano Diretor, mas com certeza será o mais breve possível. Não posso te adiantar se será o ano que vem, porque hoje existem outras situações que estão estancadas... o município, né? São demandas mil! E hoje nós estamos aí, trabalhando com todo empenho e esforço pra que a gente consiga pelo menos diminuir os problemas que são básicos. [sic]*

Esse depoimento pode levar a duas interpretações: primeiro, como uma *regra*, isto é, um discurso pessimista isolado e que não reflete a percepção geral por parte dos representantes do Estado sobre o Plano Diretor; segundo, como *exceção à regra*, ou seja, seria um sintoma da visão negativa dos governantes para com o Plano Diretor. Nas próximas linhas, uma dessas duas interpretações ficará mais evidente.

Contudo, reforça-se, aqui, o papel importante do Plano Diretor na política urbana brasileira, especialmente no cumprimento da função social da cidade. É por ele que a população tem o poder de opinar, debater, enfim, de participar da construção da cidade que ela quer para o futuro.

Conforme discutido no primeiro capítulo, a lei que engloba o Plano Diretor é dividida em três momentos distintos: elaboração, implementação e avaliação. Em todas essas etapas, é obrigatória a participação da população e a disponibilização das informações e das discussões

realizadas, algo que não ainda se efetivou na prática, como será apresentado em seguida. Para facilitar a discussão e a apresentação dos dados, abordar-se-á, a seguir, nessa ordem – elaboração, implementação e avaliação – a situação dos PD's nos municípios pesquisados.

### **2.2.1 Elaboração dos Planos Diretores nos municípios goianos e os princípios de participação popular**

O primeiro momento, então, diz respeito à elaboração dos PD's por parte dos municípios: o que os levou e/ou os motivou a elaborarem seus Planos? Como foram realizados? Para se obter tais respostas percorreu-se dois caminhos: a) por meio do relatório de elaboração do Plano Diretor, apresentando todo o processo de sua construção – debates, audiências públicas, etc. –, que deve ser disponibilizado pelo município à população; b) por meio de entrevistas junto às pessoas que participaram na elaboração dos Planos. Entretanto, vários foram os obstáculos encontrados nos dois caminhos escolhidos.

Dos municípios pesquisados, somente Ceres e Itapuranga possuem os relatórios de elaboração do Plano Diretor. Nos demais, esse documento “sumiu” ou as Prefeituras, Câmara de Vereadores e Departamento Jurídico dessas municipalidades “desconhecem” tal relatório<sup>30</sup>. Ambos os argumentos foram utilizados. Isso impossibilita qualquer análise sobre a elaboração do Plano Diretor. Ora, se não existe tal relatório, como entrevistar quem participou da elaboração do PD? Contudo, é possível fazer algumas inferências.

Em Itaberaí, Itapuranga e São Luís de Montes Belos, a elaboração do Plano Diretor teve a seguinte motivação: o caráter de *compulsoriedade* de elaboração do Plano, isto é, por força de lei – o *Estatuto da Cidade* – esses municípios, por possuírem uma população superior a vinte mil habitantes, foram obrigados a elaborar seus respectivos PD's. Tais municípios fizeram parte do Programa Cidade *pra* Gente. O município de Ceres, por não possuir, à época de elaboração, mais de vinte mil habitantes, bem como por não se enquadrar nos demais requisitos do Estatuto

---

<sup>30</sup> No município de Itaberaí, em busca do relatório, foram consultados: o Secretário de Planejamento, o Chefe de Gabinete do Prefeito e o Departamento Jurídico da Câmara Municipal de Vereadores. Em São Luís de Montes Belos, foram consultados: a Chefe de Gabinete da Prefeitura municipal, o Procurador-Geral do Município, o Secretário municipal de administração e o Departamento Jurídico da Câmara Municipal de Vereadores. O principal argumento utilizado pela maioria diz respeito à transição dos governos, isto é, mudam o Prefeito, os Secretários municipais e os Vereadores e tais documentos “somem”, “desaparecem”, “devem estar perdidas em algum lugar”. Infelizmente, essas três palavras foram repetidas por todas as pessoas a quem se questionou sobre o fato.

da Cidade, não era obrigado a elaborar um Plano Diretor. O que motivou, então, o município a querer fazê-lo?

De acordo com a Prefeita de Ceres, em 2005, a gestão municipal (a atual Prefeita era Vice-Prefeita) observou um decréscimo populacional no município. Como visto, a economia de Ceres é baseada principalmente no setor terciário (comércio e serviços), algo que preocupou a gestão da época, pressionados pelo setor empresarial. Além disso, como relata a Vereadora Telma (que fez parte do Grupo de Trabalho de elaboração do Plano Diretor), o município estava sendo alvo de promotores imobiliários, que chegavam ao município, faziam loteamentos (segunda ela, “no papel”), vendiam, mas não promoviam nenhum tipo de infraestrutura básica, cabendo ao município promover o asfaltamento de ruas, fornecer eletricidade, água e esgoto, etc.

Assim, o Plano Diretor de Ceres surgiu de duas demandas básicas: a) econômica, em virtude do decréscimo populacional total; b) regularização fundiária (uso e ocupação do solo), visando conter, especialmente, a especulação imobiliária.

Conforme a Prefeita, para a elaboração do Plano o município iniciou, em 2007, um diagnóstico, junto à população, para levantar os problemas e as demandas da realidade municipal. Em seguida, o município contratou uma empresa privada para a elaboração do PD. Segundo as entrevistadas (Prefeita e Vereadora), seu processo de elaboração contou com uma grande abertura para a participação popular, com a criação de um Grupo de Trabalho (GT), formado por diversos setores da sociedade, a saber: Vice-Prefeita (Coordenadora), Conselho de Segurança, Agência Rural de Ceres, Associação de Bairro Jardim Petrópolis, Secretário de Planejamento Ind.Com.Turismo, Representante da Igreja Católica, Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente, Coordenadoria da Mulher, Câmara Municipal de Ceres, Controle Interno, Lions Clube, Secretário Municipal de Infraestrutura, Associação Médica, Associação dos Diabéticos de Ceres, Secretaria Municipal de Saúde, Conselho Tutelar, Secretaria Municipal de Educação, ONG Nova Mulher, Associação de Moradores Conjunto Morada Verde (CERES, 2007).

Observa-se, portanto, que dos dezoito representantes na elaboração do Plano Diretor de Ceres, nove são da Sociedade Civil Organizada, de vários seguimentos, sete são do Poder Executivo, dois são de Associação de Moradores e um do Poder Legislativo. É notório, assim, que a participação do Executivo foi alta – algo não aconselhável – e que houve pouca representatividade das Associações de Moradores.

Conforme a escala de avaliação da participação popular no planejamento e na gestão urbanos proposto por Souza (2003, 2006), o processo de elaboração do Plano Diretor de Ceres enquadrar-se-ia em uma pseudoparticipação, predominando os graus de *consulta* e *informação*. A população, em geral, foi ouvida para que expressasse suas demandas e necessidades, sem ter uma participação efetiva em todo o processo e sem uma garantia de que suas demandas seriam levadas em consideração. A Vereadora entrevistada, que foi membro do GT, deixa isso em evidência:

*[...] ela [a empresa contratada] vinha, reunia com o grupo, com o GT, escolhia mapas, organizava, falava o que a gente tinha que fazer. A gente ia captando essas reuniões que tinha feito nos bairros com a população, ia fazendo uma mídia, chamava as pessoas. Agora, o pessoal de Ceres não tem muito costume de participar dessas coisas, não. Às vezes a gente fazia uma estrutura, chamava, chegava lá, tinha poucos representantes. [sic]*

Conforme tal relato, o município contratou uma empresa privada para a elaboração do PD. No entanto, essa empresa chegou com um “pacote pronto” e apenas ordenou a execução do que já estava pré-elaborado. Tais informações apontam evidências de que o Plano Diretor de Ceres foi elaborado sob a égide do tecnicismo burocrático.

Ora, como a população pode participar do processo de elaboração do Plano Diretor se seus conhecimentos são ignorados? Como a população pode participar de um processo cujo papel a desempenhar é apenas “executar” ações sem que suas ideias estejam nelas presentes? Aliado a isso, no próprio discurso supracitado há uma descrença em relação à participação da população, bem como evidencia uma cultura apolítica dos municípios de Ceres.

Outro aspecto importante a ser debatido é a qualidade do trabalho realizado por essas empresas de consultorias. O Relatório do Plano Diretor de Ceres, que orienta a escrita da lei, realizado pela empresa contratada, é dividido em três partes:

a) *Diagnóstico Municipal*, apresentando os aspectos históricos, político-territoriais, ambientais, de expansão urbana, do uso do solo, de infraestrutura, etc., que são a base de estudo da realidade municipal e a orientação das diretrizes municipais do PD, isto é, verificar-se-á as demandas e os problemas do município, apresentando propostas e soluções para eles.

b) *Diretrizes Municipais*, que são as orientações que subsidiam a escrita do projeto de lei final, tendo como temas prioritários o saneamento ambiental, a mobilidade urbana e rural, a inclusão territorial e moradia digna, o desenvolvimento econômico e social, o patrimônio ambiental e cultural, e a estrutura institucional, planejamento e gestão.

c) *Mapas Temáticos*, que são os mapas elaborados para leitura da realidade municipal.

Esse relatório, que fundamenta a criação da lei, é, do ponto de vista técnico-científico, muito frágil. Primeiro, pela grande quantidade de erros ortográficos encontrados no texto. Segundo, pela quantidade de erros conceituais. Terceiro, pelos dados empíricos apresentados (ou pela falta deles) e pela análise equivocada ou descontextualizada destes.

Um aspecto fundamental na análise é que o Relatório não dispõe de informações sobre a metodologia de trabalho, as etapas realizadas, os documentos e as atas que demonstrem o processo de elaboração do Plano Diretor, em especial as que evidenciem a participação da população nos debates e reuniões. De positivo, pode-se falar do trabalho de geoprocessamento realizado pela empresa de consultoria, com a elaboração de bons mapas temáticos.

Em Itapuranga, conforme o documento final do Plano Diretor do município (ITAPURANGA, 2007), as diretrizes gerais e metodológicas foram pautadas no Programa Cidade *pra* Gente, já discutido no primeiro capítulo. Na elaboração do PD de Itapuranga, montou-se um Grupo de Trabalho Comunitário (GTC), representado por doze pessoas ligadas aos poderes Executivo e Legislativo, aos movimentos sociais organizados (urbano e rural), ao Conselho Municipal e aos estudantes secundaristas. Entretanto, no documento não se explica suficientemente bem exatamente quem essas pessoas representam ou mesmo os critérios para sua escolha. De modo a elucidar essa situação, há um fato curioso, em que os representantes dos estudantes secundaristas são, em realidade, dois professores, e não alunos.

O GTC foi o responsável pelo levantamento técnico do município (infraestrutura urbana e rural, diagnósticos ambientais, estudos econômicos, etc.) e pelas diretrizes gerais do Plano Diretor. Foram realizadas 26 reuniões por esse grupo, e, no final, com as propostas gerais elaboradas, foi realizada uma Audiência Pública.

O meio de divulgação dessa audiência pública foi a emissão de convites direcionados especificamente a determinados representantes de seguimentos da sociedade, tais como: Universidade Estadual de Goiás, Poder Legislativo, Paróquias, pastores evangélicos, Câmara de Dirigentes Lojistas, etc. Não há indícios de uma divulgação mais ampla à população em geral, tampouco às escolas do município.

Resumindo, é possível afirmar, a partir das informações contidas no relatório, que apenas doze indivíduos, juntamente com a empresa de consultoria contratada, foram a voz de

mais de 25 mil pessoas, sem que estas tenham sequer pronunciado uma palavra a respeito do que pensam da cidade em que vivem.

Isso resulta, à semelhança de Ceres, em uma pseudoparticipação popular, diferenciando-se daquela apenas porque, em Itapuranga, há indícios de *informação* à população das atividades realizadas e planejadas. Pode-se inferir, assim, que não há qualquer princípio de participação popular na elaboração do Plano Diretor de Itapuranga no que se refere à sua mobilização, consulta, estabelecimento de diálogo, etc.

As Figuras 5, 6, 7 e 8 mostram a audiência pública (ao que tudo indica, a única) realizada na Câmara Municipal de Vereadores de Itapuranga para debater o Plano Diretor, demonstrando a irrisória participação dos munícipes do município na elaboração do PD.

**Figuras 5, 6, 7 e 8:** Audiência pública de elaboração do Plano Diretor de Itapuranga – 2006.



Fonte: Itapuranga (2007).

Em Itaberaí e São Luis de Montes Belos, em função da não existência do relatório de elaboração do Plano Diretor, não foi possível fazer qualquer tipo de análise sobre sua elaboração. Aliado a isso, os entrevistados demonstraram, também, não ter conhecimento sobre seus respectivos Planos no que concerne à elaboração.

Portanto, a ideia de tecnocratismo, tão combatida, ao que tudo indica foi a tônica da elaboração dos Planos Diretores nesses municípios. Se tais planos foram pensados e elaborados por uma pequena e restrita parcela da sociedade, a tendência é que os interesses do Plano Diretor digam respeito, também, a uma pequena parcela da população e a minoria da cidade. Não se nega a intrínseca importância da técnica na elaboração do Plano Diretor, mas, simplesmente, combate-se a técnica pela técnica, isto é, o tecnocratismo em sua elaboração, pois se ignoram os saberes locais e se esquece da dimensão política do Plano Diretor.

Além disso, como foi o caso de Ceres e de Itapuranga, a qualidade do serviço prestado pelas consultorias na elaboração dos Planos é duvidosa. De acordo com Matos (2008, p. 162), “[...] se tantos municípios são compelidos por força de lei a aprovarem seus planos diretores em tempo recorde, se os recursos financeiros disponíveis são escassos, é evidente que nesse mercado a qualidade do produto final será muito desigual”.

A seguir, estuda-se a aplicação do Plano Diretor nos municípios pesquisados.

### **2.2.2 A análise do Plano Diretor nos municípios goianos e a participação popular**

O segundo componente que forma o tripé da lei do Plano Diretor diz respeito à sua aplicação. Se na elaboração do Plano Diretor viu-se uma irrisória participação da sociedade, na aplicação à realidade isso não muda tanto. Conforme as entrevistas com os gestores e representantes do Executivo, somente Ceres e Itapuranga dizem seguir o Plano. Já Itaberaí e São Luís de Montes Belos alegam que o documento está incoerente com a realidade do município.

Antes de se passar ao debate sobre a aplicação do Plano, se faz importante analisar mais cuidadosamente seu conteúdo. Com esse propósito, a seguir se discutem os Planos Diretores desses municípios.

Em relação aos PD's de Itaberaí, Itapuranga e São Luís de Montes Belos, acredito que não seja importante analisar seu conteúdo, pois todos eles são plágios de outros Planos Diretores. O PD de Itapuranga (finalizado em dezembro de 2007), por exemplo, plagiou o Plano Diretor de Goiânia/GO (junho de 2007); o Plano de São Luís (dezembro de 2006) é um plágio, possivelmente, do Plano de Ijaci/MG (2003); o de Itaberaí (2009) plagiou o Plano de São Luís. Ou seja, parece haver uma rede de plágios, mas esse fato, no meio político, parece não ser

“novidade”, tendo em vista que os entrevistados, em dois municípios, falaram que esses Planos foram todos feitos no sistema “copia e cola”. Em tom sutil, o Procurador-Geral de São Luís de Montes Belos afirmou: “[...] *esse plano diretor, como todos os outros, foi feito meio ‘a toque de caixa’ pra cumprir a legislação*” [sic].

Os quadros a seguir buscam elucidar essas afirmações por meio de uma melhor visualização. O Quadro 4 apresenta o sumário do Plano Diretor de São Luis de Montes Belos.

**Quadro 4:** Sumário do Plano Diretor de São Luís de Montes Belos – 2006.

**TÍTULO I – Dos Princípios Fundamentais**

CAPÍTULO I – Da Conceituação e dos Objetivos

**TÍTULO II – Da Política Urbana**

CAPÍTULO I – Dos Objetivos

CAPÍTULO II – Do Ordenamento do Território

Seção I - Das Macrozonas

Seção II - Do Perímetro Urbano

Seção III - Do Zoneamento

Seção IV - Da Ocupação e Uso do Solo

CAPÍTULO III – Dos Parâmetros Urbanísticos

Seção I - Dos Recuos e Afastamentos

Seção II - Dos Condomínios

CAPÍTULO IV – Do Sistema Viário

CAPÍTULO V – Dos Bairros Rurais

CAPÍTULO VI – Do Parcelamento do Solo

Seção I - Das Diretrizes de Parcelamento

Seção II - Da Aprovação do Loteamento

Seção III - Das Obras de Infra-Estrutura

Seção IV - Do Desmembramento

Seção V - Dos Loteamentos em Condomínios

Seção VI - Da Modificação de Parcelamento

Seção VII - Do Reparcelamento

Seção VIII - Dos Loteamentos Inacabados ou Clandestinos

**CAPÍTULO VII – Das Edificações**

Seção II - Da Segurança

Seção III - Dos Elementos das Edificações

Seção IV - Dos Compartimentos

Seção V - Disposições Especiais

**TÍTULO III – Da Política do Meio Ambiente e Saneamento Básico**

**CAPÍTULO I – Das Disposições Preliminares**

**CAPÍTULO II – Do Meio Ambiente**

Seção I - Dos Instrumentos

Seção III - Do Banco de Dados Ambientais

**CAPÍTULO III – Do Saneamento Básico**

Seção I - Do Abastecimento de Água Potável, Esgotamento Sanitário e Tratamento

Seção II - Da Drenagem de Águas Pluviais

Seção III - Da Limpeza Urbana

Seção IV - Do Controle de Vetores

**TÍTULO IV – Da Política de Infraestrutura e Serviços Urbanos**

**CAPÍTULO I – Da Infraestrutura Urbana**

Seção I - Da Iluminação Pública e Energia Elétrica

Seção II - Da Telefonia

Seção III - Da Pavimentação e Manutenção de Vias Urbanas

Seção IV - Do Saneamento Urbano

**CAPÍTULO II – Dos Serviços Urbanos**

Seção I - Do Transporte Individual e Coletivo Urbano

Seção II - Do Serviço Funerário

Seção III - Da Segurança Pública

**TÍTULO V – Da Política de Habitação**

**CAPÍTULO I – Dos Objetivos**

**CAPÍTULO II – Das Diretrizes**

**TÍTULO VI – Das Políticas Sociais**

CAPÍTULO I – Da Educação

CAPÍTULO II – Da Cultura

CAPÍTULO III – Do Esporte e Lazer

CAPÍTULO IV – Da Saúde

CAPÍTULO V – Da Assistência Social

Seção I - Das Disposições Preliminares

Seção II - Dos Direitos da Criança e do Adolescente

Seção III - Dos Direitos da Mulher

Seção IV - Dos Direitos dos Idosos

Seção V - Dos Direitos dos Portadores de Deficiência

Seção VI - Dos Direitos da População Migrante e da População de Rua

**TÍTULO VII – Da Política de Desenvolvimento Econômico**

CAPÍTULO I – Das Disposições Preliminares

CAPÍTULO II – Do Desenvolvimento Econômico

CAPÍTULO III – Do Desenvolvimento da Agricultura e da Criação de Animais

CAPÍTULO IV – Do Desenvolvimento Industrial

CAPÍTULO V – Do Desenvolvimento do Comércio e dos Serviços

CAPÍTULO VI – Do Desenvolvimento do Turismo

**TÍTULO VIII – Da Implementação**

CAPÍTULO I – Do Processo de Planejamento

CAPÍTULO II – Da Gestão do Plano Diretor

CAPÍTULO III – Da Participação Popular

**TÍTULO IX – Dos Instrumentos da Gestão Urbana e Ambiental**

CAPÍTULO I – Do Solo Criado E Da Outorga Do Direito De Construir

CAPÍTULO II – Da Transferência do Direito de Construir

CAPÍTULO III – Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória e da Requisição Urbanística

CAPÍTULO IV – Do Imposto Territorial Predial Progressivo sobre a Propriedade Imobiliária

CAPÍTULO V – Das Operações Urbanas

Seção I - Das Operações Urbanas Consorciadas

Seção II - Das Operações de Interesse Social
CAPÍTULO VI – Da Regularização Fundiária
CAPITULO VII – Do Direito de Perempção
CAPITULO VIII – Do Estudo de Impacto de Vizinhança
CAPITULO IX – Do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
<b>TÍTULO IX – Das Disposições Finais</b>
<b>ANEXOS</b>

Fonte: São Luis de Montes Belos (2006) / Elaboração: ALMEIDA, R. R.

O sumário do PD de São Luís, excetuando-se o “TÍTULO IX – Dos Instrumentos da Gestão Urbana e Ambiental”, é idêntico ao Plano do município de Ijaci/MG. Contudo, em uma pesquisa rápida na internet, pode ser observado que o “TÍTULO IX”, do PD de São Luís, está igual ao contido no Plano Diretor de Aracaju/SE. Por sua vez, o PD de São Luis copiou não somente a estrutura organizacional dos Planos de Ijaci e Aracaju<sup>31</sup>, mas também a escrita da lei e seu conteúdo, alterando, naturalmente, somente as características inerentes ao seu município.

A seguir, há um quadro comparativo, meramente elucidativo, de alguns artigos contidos nos Planos Diretores de São Luís de Montes Belos/GO e Ijaci/MG.

**Quadro 5:** Planos Diretores de São Luis de Montes Belos e Ijaci-MG.

<i>Plano Diretor de São Luís de Montes Belos</i>	<i>Plano Diretor de Ijaci – MG</i>
<b>Seção I - Das Macrozonas</b>	<b>Seção I - Das Macrozonas</b>
Art. 7°. O território municipal divide-se em duas macrozonas denominadas Zona Urbana, Zona de Expansão Urbana e Zona Rural.	Art. 7° - O território municipal divide-se em duas macrozonas denominadas Zona Urbana e Zona Rural.
Art. 8°. Na Zona Rural não será permitida a aprovação de loteamentos ou condomínios urbanos, sendo a área resultante de qualquer parcelamento ou desmembramento àquela equivalente, no mínimo, ao módulo rural estabelecido pelo INCRA, e sua infraestrutura básica será de responsabilidade exclusiva do	Art. 8° - Na Zona Rural não será permitida a aprovação de loteamentos ou condomínios urbanos, sendo a área resultante de qualquer parcelamento ou desmembramento àquela equivalente, no mínimo, ao módulo rural estabelecido pelo INCRA, e sua infra-estrutura básica será de responsabilidade exclusiva do

<sup>31</sup> Anexo há um CD-Rom contendo todos esses Planos Diretores, propiciando que se visualizem as semelhanças entre eles.

<p>empreendedor/proprietário, respeitando-se sempre a legislação ambiental vigente.</p> <p>Art. 9º. Na Zona de Expansão Urbana, serão permitidas atividades destinadas à exploração agrícola, pecuária, agroindustrial e ecoturismo, desde que observadas as restrições ambientais.</p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;"><b>Seção III - Do Zoneamento</b></p> <p>Art. 11. A ocupação e o uso do solo na Zona Urbana do município de São Luis de Montes Belos ficam estabelecidos pela definição e delimitação das seguintes zonas, considerando-se a disponibilidade de infra-estrutura, o meio físico, o patrimônio natural, a capacidade de adensamento e o grau de incômodo e poluição causados ao ambiente urbano, conforme Anexo III que contém o mapeamento das zonas:</p> <p>I – ZUM – Zona de Usos Mistos – corresponde à área urbana hoje ocupada, complementada por regiões contíguas que apresentam tendência de expansão e cuja ocupação se caracteriza por usos múltiplos como residências, comércio, serviços, uso institucional e indústrias, compatíveis com o uso residencial predominante pelo seu porte, sendo a região que apresenta melhores condições de adensamento e verticalização, pelo relevo, pela infra-estrutura disponível e/ou pela possibilidade de sua expansão, pela articulação e pela acessibilidade.</p> <p>II – ZR – Zona Residencial – adequadas ao predomínio do uso residencial de baixa densidade, devendo ser controlados a ocupação e o uso do solo por parâmetros mais restritivos.</p> <p>III – ZUE – Zona de Usos Econômicos – corresponde às áreas lindeiras à GO-060 e GO-164, adequadas ao predomínio dos usos econômicos diversificados como comércio, serviços, indústrias de pequeno e médio porte, sempre obedecendo às restrições ambientais.</p> <p>IV – ZID – Zona Industrial Diversificada – corresponde às áreas adequadas à implantação de</p>	<p>empreendedor/proprietário, respeitando-se sempre a legislação ambiental vigente.</p> <p>Art. 9º - Na Zona Rural, serão permitidas atividades destinadas à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal e mineral, agroindustrial e ecoturismo.</p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;"><b>Seção III - Do Zoneamento</b></p> <p>Art. 11 - A ocupação e o uso do solo na Zona Urbana do município de Ijaci ficam estabelecidos pela definição e delimitação das seguintes zonas, considerando-se a disponibilidade de infra-estrutura, o meio físico, o patrimônio natural, a capacidade de adensamento e o grau de incômodo e poluição causados ao ambiente urbano, conforme Anexos III e IV, que contém o mapeamento e a descrição dos limites das zonas:</p> <p>I – ZUM - Zona de Usos Mistos – corresponde à área urbana hoje ocupada, complementada por regiões contíguas que apresentam tendência de expansão e cuja ocupação se caracteriza por usos múltiplos como residências, comércio, serviços, uso institucional e indústrias, compatíveis como o uso residencial predominante pelo seu porte, sendo a região que apresenta melhores condições de adensamento e verticalização, pelo relevo, pela infra-estrutura disponível e/ou pela possibilidade de sua expansão, pela articulação e pela acessibilidade.</p> <p>II – ZR – Zona Residencial – corresponde às regiões lindeiras à Represa do Funil, adequadas ao predomínio do uso residencial de baixa densidade, sendo que deverá ser preservada a paisagem que se descortinará da represa e impedida a sua contaminação por qualquer tipo de resíduos e/ou efluentes e controlados a ocupação e o uso do solo por parâmetros mais restritivos.</p> <p>[...]</p> <p>IV – ZUE – Zona de Usos Econômicos - corresponde às áreas lindeiras à MG-335,</p>
--	--

<p>empreendimentos, conflitantes com os demais usos urbanos, pela localização e acessibilidade, sempre obedecendo às restrições ambientais.</p> <p>V – ZPA – Zona de Proteção Ambiental – corresponde às áreas não passíveis de ocupação, e/ou que deverão obedecer a critérios específicos para isso.</p>	<p>adequadas ao predomínio dos usos econômicos diversificados como comércio, serviços, indústrias de pequeno e médio porte não poluentes, sempre obedecendo às restrições ambientais.</p> <p>V – ZID – Zona Industrial Diversificada - corresponde às áreas adequadas à implantação de empreendimentos, conflitantes com os demais usos urbanos, pela localização e acessibilidade, sempre obedecendo às restrições ambientais.</p>
--	---

Fonte: São Luis de Montes Belos (2007) e Ijaci (1998).

Todos os objetivos, diretrizes e estratégias de desenvolvimento de São Luis são, a rigor, idênticas ao do município de Ijaci. A adoção de modelos-espelho na escrita da lei de um Plano Diretor não é algo doloso, porém quando se copiam todos os objetivos, princípios, diretrizes e, por exemplo, as estratégias de desenvolvimento ou concepção de zoneamento, deixa evidente o plágio, pois a realidade e as dinâmicas social, econômica, cultural e política desses dois municípios são, obviamente, distintas.

Por sua vez, Itaberaí tem seu Plano Diretor copiado a partir do modelo de São Luís de Montes Belos. O Quadro 6 ilustra o sumário do PD do município.

**Quadro 6:** Sumário do Plano Diretor do Município de Itaberaí – 2009.

<p><b>TÍTULO I – Dos Princípios Fundamentais</b></p> <p>CAPÍTULO I – Da Conceituação e dos Objetivos</p> <p><b>TÍTULO II – Da Política Urbana</b></p> <p>CAPÍTULO I – Dos Objetivos</p> <p>CAPÍTULO II – Do Ordenamento do Território</p> <p>Seção I - Das Macrozonas Urbanas</p> <p>Seção II – Das Formas do Uso e Ocupação do Solo Urbano Desejada [sic]</p> <p>Seção III – Das Macrozonas Rurais</p> <p>Seção IV – Das formas do Uso e Ocupação do Solo Rural Desejada [sic]</p> <p>Seção V – Da Área Rural</p> <p>Seção VI – Do Perímetro Urbano</p>
--

Seção VII – Do Zoneamento Urbano

Seção VIII – Do Zoneamento Rural

CAPÍTULO III – Dos Parâmetros Urbanísticos

Seção I - Dos Recuos e Afastamentos

Seção II - Dos Condomínios

CAPÍTULO IV – Do Sistema Viário

CAPÍTULO V – Dos Bairros Rurais

CAPÍTULO VI – Do Parcelamento do Solo

Seção I - Das Diretrizes de Parcelamento

Seção II - Da Aprovação do Loteamento

Seção III - Das Obras de Infra-Estrutura

Seção IV - Do Desmembramento

Seção V - Dos Loteamentos em Condomínios

Seção VI - Da Modificação de Parcelamento

Seção VII - Do Reparcelamento

Seção VIII - Dos Loteamentos Inacabados ou Clandestinos

CAPÍTULO VII – Das Edificações

Seção II - Da Segurança

Seção III - Dos Elementos das Edificações

Seção IV - Dos Compartimentos

Seção V - Disposições Especiais

**TÍTULO III – Da Política do Meio Ambiente e Saneamento Básico**

CAPÍTULO I – Das Disposições Preliminares

CAPÍTULO II – Do Meio Ambiente

Seção I - Dos Instrumentos

Seção III - Do Banco de Dados Ambientais

CAPÍTULO III – Do Saneamento Básico

Seção I - Do Abastecimento de Água Potável, Esgotamento Sanitário e Tratamento

Seção II - Da Drenagem de Águas Pluviais

Seção III - Da Limpeza Urbana

Seção IV - Do Controle de Vetores

#### **TÍTULO IV – Da Política de Infraestrutura e Serviços Urbanos**

CAPÍTULO I – Da Infraestrutura Urbana

Seção I - Da Iluminação Pública e Energia Elétrica

Seção II - Da Telefonia

Seção III - Da Pavimentação e Manutenção de Vias Urbanas

Seção IV - Do Saneamento Urbano

CAPÍTULO II – Dos Serviços Urbanos

Seção I - Do Transporte Individual e Coletivo Urbano

Seção II - Do Serviço Funerário

Seção III - Da Segurança Pública

#### **TÍTULO V – Da Política de Habitação**

CAPÍTULO I – Dos Objetivos

CAPÍTULO II – Das Diretrizes

#### **TÍTULO VI – Das Políticas Sociais**

CAPÍTULO I – Da Educação

CAPÍTULO II – Da Cultura

CAPÍTULO III – Do Esporte e Lazer

CAPÍTULO IV – Da Saúde

CAPÍTULO V – Da Assistência Social

Seção I - Das Disposições Preliminares

Seção II - Dos Direitos da Criança e do Adolescente

Seção III - Dos Direitos da Mulher

Seção IV - Dos Direitos dos Idosos

Seção V - Dos Direitos dos Portadores de Deficiência

Seção VI - Dos Direitos da População Migrante e da População de Rua

#### **TÍTULO VII – Da Política de Desenvolvimento Econômico**

CAPÍTULO I – Das Disposições Preliminares

CAPÍTULO II – Do Desenvolvimento Econômico

CAPÍTULO III – Do Desenvolvimento da Agricultura e da Criação de Animais

<p>CAPÍTULO IV – Do Desenvolvimento Industrial</p> <p>CAPÍTULO V – Do Desenvolvimento do Comércio e dos Serviços</p> <p>CAPÍTULO VI – Do Desenvolvimento do Turismo</p> <p><b>TÍTULO VIII – Da Implementação</b></p> <p>CAPÍTULO I – Dos Instrumentos Política Urbana</p> <p>    Seção I – Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória</p> <p>    Seção II – Do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação</p> <p>    Seção III – Da Transferência de Potencial Construtivo</p> <p>    Seção IV – Do Consórcio Imobiliário</p> <p>    Seção V – Do Direito de Perempção</p> <p>    Seção VI – Da Outorga Onerosa do Direito de Construir</p> <p>    Seção VII – Das Operações Urbanas Consorciada [sic]</p> <p>    Seção VIII – Do Estudo de Impacto de Vizinhança</p> <p>    Seção IX – Do Banco de Lotes</p> <p>CAPÍTULO II – Do Processo de Planejamento</p> <p>CAPÍTULO III – Da Gestão do Plano Diretor</p> <p>CAPÍTULO IV – Da Participação Popular</p> <p><b>TÍTULO IX – Das Disposições Finais</b></p> <p><b>ANEXOS</b></p>
--

Fonte: Itaberaí (2009) / Elaboração: ALMEIDA, R. R.

É possível observar, dessa forma, que o sumário do PD de São Luís de Montes Belos e o de Itaberaí são idênticos, sendo o único fato a diferenci-los a escrita dos títulos dos capítulos referentes ao “Zoneamento” e aos “Instrumentos da Política Urbana”, pois a escrita e o conteúdo da lei são análogos.

Itapuranga é outro município que, ao que tudo indica, plagiou seu Plano Diretor, no caso do município de Goiânia. À primeira vista, pode-se pensar na enorme distância das realidades municipais, em todos os aspectos, entre a pacata cidade interiorana e a metrópole goiana. No entanto, apesar disso, foi possível observar que os criadores do Plano em Itapuranga copiaram, detalhadamente, o PD de Goiânia, isto é, tiraram uma pequena parte aqui, outra ali, e montaram

a lei. Poder-se-ia até ironizar ao dizer que, em Itapuranga, tem-se um Plano Diretor *Frankenstein*. O quadro a seguir traz o sumário do PD de Itapuranga:

**Quadro 7:** Sumário do Plano Diretor de Itapuranga – 2007.

**TÍTULO I – Das Disposições Preliminares**

CAPÍTULO I – Do Plano Diretor

CAPÍTULO II – Dos Princípios, Objetivos e Diretrizes Gerais

Seção I – Dos Princípios

Seção II – Dos Objetivos

Seção III – Das Diretrizes

**TÍTULO II – Das Estratégias de Desenvolvimento Territorial**

CAPÍTULO I – Estratégia de Ordenamento Territorial

CAPÍTULO II – Da Estratégia de Sustentabilidade Sócio-Ambiental

CAPÍTULO III – Da Estratégia de Mobilidade, Acessibilidade e Transporte

Seção I – Da Rede Viária

Subseção I – Da Hierarquia da Rede Viária

CAPÍTULO IV – Da Estratégia para a Moradia Digna

CAPÍTULO V – Da Estratégia do Patrimônio Cultural

CAPÍTULO VI – Da Estratégia para o Saneamento Ambiental

CAPÍTULO VII – Da Estratégia de Desenvolvimento Econômico

CAPÍTULO VIII – Da Estratégia para o Desenvolvimento Social

Seção II – Da Promoção da Saúde

Seção III – Da Assistência Social

Seção IV – Da Inclusão Social

Seção VI – Do Esporte, Lazer e Recreação

CAPÍTULO IX – Da Estratégia para a Estrutura Institucional, Planejamento e Gestão

**TÍTULO III – Do Ordenamento do Território**

CAPÍTULO I – Do Modelo Espacial

Seção I – Do Macrozoneamento

Subseção I – Do Macrozoneamento Urbano

Subseção II – Do Macrozoneamento Rural

CAPÍTULO II – Dos Elementos Estruturadores do Modelo Espacial

**TÍTULO IV – Dos Instrumentos Urbanísticos de Regulação para Intervenção no Solo**

CAPÍTULO I – Das Normas Gerais de Parcelamento, Uso e Ocupação Do Solo

Seção I – Do Parcelamento

Seção II – Da Classificação dos Usos

Seção III – Dos Empreendimentos de Impacto

Seção IV – Do Controle das Atividades

Seção V – Dos Parâmetros Urbanísticos

Seção VI – Dos Parâmetros Ambientais

CAPÍTULO II – Dos Instrumentos de Política Urbana

Seção I – Dos Instrumentos em Geral

Seção II – Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória

Seção III – Do Direito de Preempção

Seção IV – Da Transferência do Direito de Construir

Seção V – Das Operações Urbanas Consorciadas

Seção VI – Dos Instrumentos de Regularização Fundiária

Seção VII – Dos Instrumentos de Gestão Ambiental

Subseção I – Do Termo de Compromisso Ambiental

Subseção II – Da Avaliação Ambiental Estratégica

Subseção III – Da Aplicação dos Instrumentos nas Áreas Ambientais

**TÍTULO V – Do Processo de Planejamento**

CAPÍTULO I – Do Planejamento Municipal

CAPÍTULO II – Do Sistema Municipal de Planejamento

CAPÍTULO III – Do Sistema de Informações Urbanas

**TÍTULO VI – Das Disposições Gerais e Transitórias**

Fonte: Itapuranga (2007)

Todos os títulos, capítulos e artigos são semelhantes aos contidos no Plano Diretor de Goiânia. Novamente, vale dizer que Itapuranga não copiou todos os artigos, objetivos e

diretrizes de Goiânia em função, é óbvio, da realidade físico-territorial, da dinâmica urbana, do quadro social, econômico, cultural e político, etc. Contudo, todos os artigos escritos na lei de Itapuranga foram retirados do e estão contidos no Plano Diretor de Goiânia. O quadro a seguir mostra alguns artigos presentes em ambos os PD's.

**Quadro 8:** Planos Diretores de Itapuranga e Goiânia.

<i>Plano Diretor de Itapuranga</i>	<i>Plano Diretor Goiânia</i>
<p>[...]</p> <p>Art. 8º - A estratégia de ordenamento territorial objetiva a construção de um modelo espacial com a finalidade de promover a sustentabilidade sócio-ambiental e econômica do município de Itapuranga.</p> <p>Parágrafo único - A estratégia de ordenamento territorial será efetivada mediante as seguintes diretrizes:</p> <p>I . Estabelecer uma macro estruturação para o território municipal fundamentada nas características físico-ambientais, respeitando-se as diversidades sócio-econômicas e culturais;</p> <p>II . Propiciar tratamento equilibrado ao território urbano e o rural;</p> <p>III . disciplinar e ordenar o uso do solo com o objetivo de dar suporte e dinamizar o desenvolvimento econômico de Itapuranga;</p> <p>IV . tornar a rede viária básica elemento físico de suporte para o modelo de uso e ocupação do solo;</p> <p>V . adotar o corredor da rede estrutural de transporte coletivo como elemento estruturador do modelo de ocupação do território;</p> <p>VI . reconhecer, prioritariamente, o meio ambiente como determinante físico às ocupações públicas e privadas;</p> <p>VII . promover o desenvolvimento da economia municipal com distribuição equilibrada pelo território, dos recursos financeiros;</p>	<p>[...]</p> <p>Art. 6º A estratégia de ordenamento territorial objetiva a construção de um modelo espacial com a finalidade de promover a sustentabilidade sócio-ambiental e econômica para reafirmar Goiânia como Metrópole Regional.</p> <p>Parágrafo único. A estratégia de ordenamento territorial será efetivada mediante as seguintes diretrizes:</p> <p>I – estabelecer uma macro-estruturação para o território municipal fundamentada nas características físico-ambientais, respeitando-se as diversidades sócio-econômicas e culturais e as tendências de difusão urbana;</p> <p>II – propiciar tratamento mais equilibrado ao território, compatibilizando o espaço urbano e o rural;</p> <p>III – disciplinar e ordenar o uso do solo com o objetivo de dar suporte e dinamizar o desenvolvimento da Metrópole Regional;</p> <p>IV– reconhecer, prioritariamente, o meio ambiente como determinante físico às ocupações públicas e privadas;</p> <p>V – tornar a rede viária básica elemento físico de suporte para o modelo de uso e ocupação do solo;</p> <p>VI – adotar os corredores da rede estrutural de transporte coletivo como elementos estruturadores do modelo de ocupação do território, dependendo de lei complementar específica a criação de novos corredores não descritos nesse Plano;</p>

VIII . permitir a todos os cidadãos acesso igual aos bens e serviços oferecidos pelo Município.	VII – promover o desenvolvimento da economia municipal por meio da sua distribuição equilibrada pelo território, contemplando a proximidade e complementaridade entre as diversas funções urbanas;  VIII – permitir a todos os cidadãos acesso igual aos bens e serviços oferecidos pelo Município.
---	---

Fonte: Itapuranga (2007); Goiânia (2007) / Elaboração: ALMEIDA, R. R.

Dessa situação entende-se que os municípios, e seus respectivos gestores municipais, no anseio de se adaptarem à lei do Estatuto da Cidade, para não incorrerem em sanções do governo federal, contrataram empresas e consultorias que realizaram um trabalho à base de comodismo. À época de sua elaboração, ao que tudo indica, a população pouco participou, bem como tinha escasso conhecimento sobre o que viria a ser um Plano Diretor<sup>32</sup>. Pode-se pensar que os próprios gestores públicos não deram a atenção merecida à escrita da lei<sup>33</sup>.

No caso de Itapuranga, as diretrizes propostas pelo estudo técnico da realidade, contidas no Relatório de elaboração do Plano Diretor, não foram postas na escrita da lei do Plano. O próprio Prefeito afirmou que segue o Plano Diretor do município e não tem pretensões de alterá-lo até o fim de seu mandato. Contudo, não se sabe, ao certo, o nível de conhecimento do próprio gestor municipal em relação ao PD de seu município, pois, se o tivesse, o rejeitaria pelos motivos supracitados.

Esses três casos são um grave sintoma do que pode ter acontecido ou estar acontecendo na maioria dos municípios goianos e, quiçá, no Brasil. Planos Diretores desconexos da realidade dos municípios, sem nenhum princípio de participação popular, servindo, apenas, como meio de empresas e consultorias faturarem em cima dos cofres públicos. A dúvida é: isso é

<sup>32</sup> À época do sancionamento da lei do Plano Diretor em Itapuranga, em 2007, eu era morador do município e acadêmico do curso de Geografia na UEG. Nesse ano e nessa instituição, no curso de Geografia, não se discutiu ou se ouvir falar algo relacionado ao Plano Diretor. Nenhum comentário e/ou debate foi realizado com professores e estudantes de Geografia da Universidade.

<sup>33</sup> Foi feita uma busca para saber quais empresas e consultorias foram contratadas por esses municípios. Tal tentativa foi frustrada, por dois motivos: em Itaberaí e em São Luís de Montes Belos não havia o “Relatório do Plano Diretor”, onde, teoricamente, essa informação poderia estar; em Itapuranga, mesmo contando com o Relatório, ele não dispunha de informações sobre a empresa contratada. Além disso, buscou-se estabelecer um contato com a Secretaria de Cidades do estado de Goiás, pois esses Planos foram elaborados a partir do Programa Cidade *pra* Gente (discutido no primeiro capítulo). Contudo, o que se viu foi uma enorme desorganização institucional e estrutural. Os atuais membros dessa secretaria desconhecem qualquer informação sobre tal programa de fomento à elaboração dos Planos Diretores. À época do Programa Cidade *pra* Gente, o Governador do estado de Goiás era Alcides Rodrigues. Acaba seu mandato, entra Marconi Perillo. Assim, todo tipo de informação da antiga gestão, na Secretaria de Cidades, se perdeu ou “sumiu”.

negligência dos municípios ou astúcia das empresas e/ou consultorias? Ou ambas as coisas? Será que uma participação efetiva da população conseguiria mudar ou fomentar uma mudança positiva nesse sentido? Em relação a esse último questionamento, acredita-se que a resposta seja “sim”. Uma lei só se torna “importante” ou tem um “valor social” quando a população tem conhecimento dela, uma vez que, assim, terá condições de ajudar a fiscalizar a sua aplicação.

No município de Ceres, o único não obrigado a seguir o Estatuto da Cidade, pode ser observado um Plano Diretor enxuto, mas voltado à realidade do município, conforme se discute posteriormente. A formalização escrita da lei é um documento de vinte páginas, contendo 64 artigos. A lei é dividida em cinco títulos, que tratam da: 1) *Política Urbana* proposta pelo Plano Diretor – princípios, objetivos e temas prioritários; 2) do *Ordenamento Territorial*, delimitando e regulamentando o zoneamento municipal, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano, além de definir os instrumentos da política urbana; 3) do *Sistema Municipal de Planejamento*, definindo seus objetivos, seus regulamentos e suas atribuições; 4) da *Gestão Democrática e Participativa*, que também define os objetivos e os instrumentos da gestão municipal; e, por fim, das chamadas 5) *disposições finais e transitórias*. O Quadro 9 é uma espécie de sumário do Plano Diretor de Ceres.

**Quadro 9:** Sumário do Plano Diretor de Ceres – 2010.

**Título 1 – Da Política Urbana**

Capítulo 1 – Dos princípios

Capítulo 2 – Dos objetivos

Capítulo 3 – Dos Temas Prioritários

**Título II – Do Ornamento Territorial**

Capítulo 5 – Do Zoneamento

Seção I – Área Urbana

Subseção 1 – Área Urbana Habitacional

Subseção 2 – Área Urbana Habitacional de Uso Misto

Subseção 3 – Área de Contenção

Seção II – Área Rural

Seção III – Área Ambiental

Seção IV – Área Industrial

<p>Subseção I – Subárea Industrial I</p> <p>Subseção II – Subárea Industrial II</p> <p>Seção V – Áreas Especiais</p> <p>Capítulo 6 – Dos Parâmetros de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo</p> <p>Capítulo 7 – Dos Instrumentos da Política Urbana</p> <p><b>Título III – Do Sistema Municipal de Planejamento</b></p> <p>Capítulo 8 – Dos Objetivos</p> <p>Capítulo 9 – Da Composição do Sistema e Definição de suas Atribuições</p> <p><b>Título IV – Gestão Democrática e Participativa</b></p> <p>Capítulo 10 – Dos Objetivos</p> <p>Capítulo 11 – Dos Instrumentos da Gestão Municipal</p> <p><b>Título V – Das Disposições Finais e Transitórias</b></p>
--

Fonte: Ceres (2010) / Elaboração: ALMEIDA, R. R.

Nota-se que os princípios básicos do Plano contemplam os principais objetivos do Estatuto da Cidade. Conforme o documento de Ceres (2010, p. 1):

Art. 2º Constituem os princípios básicos do Plano Diretor Democrático do município de Ceres:

I – a função social da cidade;

II – a função social da propriedade;

III - a inclusão social;

IV – o direito ao desenvolvimento sustentável;

V – a democratização do planejamento e da gestão territorial.

O documento explica o que vem a ser cada princípio e como será garantida sua efetivação. Para elucidar, apresenta:

**Art. 3º** A função social da cidade de Ceres compreende o pleno exercício de todos ao direito à cidade, entendido este como direito à propriedade, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à mobilidade municipal e regional, e demais direitos assegurados pela legislação vigente. (CERES, 2010, p. 2)

Em seguida, apresenta o artigo 4º, com nove incisos:

**Art. 4º** A função social da cidade será garantida pela:

- I – promoção da qualidade de vida e do meio ambiente;
- II – controle, preservação e recuperação dos bens socioambientais;
- III – controle público sobre o uso e a ocupação do espaço da cidade;
- IV – prioridade na elaboração e execução de programas, planos e projetos para grupos de pessoas que se encontram em situações de risco, vulneráveis e desfavorecidas;
- V – integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável municipal e regional;
- VI – integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável urbano e rural;
- VII – cooperação, diversificação e atratividade, visando o enriquecimento cultural e o lazer da cidade;
- VIII – gestão democrática participativa, descentralizada e transparente;
- IX – integração das ações públicas e privadas. (CERES, 2010, p. 2)

Dessa maneira, o Plano evidencia seus objetivos e princípios, contextualizando o que se entende por função social da cidade, da propriedade, etc., mas restringindo essa ideia somente a generalidades. Assim, entende-se que os objetivos do PD específicos para fazer cumprir a função social da cidade são:

**Art. 9º** São objetivos do Plano Diretor Democrático de Ceres:

[...]

- II – garantir a mobilidade e a acessibilidade plena a todo o território do município de Ceres
- III – garantir o direito e o acesso democrático a propriedade e a moradia digna;
- IV – garantir a geração de emprego e renda;
- V – promover a oferta de serviços públicos eficientes;
- VI – promover o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente equilibrado de forma a garantir a qualidade de vida da população;
- VII – priorizar investimentos públicos para proteção, recuperação e revitalização do patrimônio ambiental, histórico e cultural;
- VIII - implementar o Plano Diretor em todas as esferas do âmbito municipal;
- IX – garantir a preservação da qualidade e quantidade dos recursos naturais, mediante o uso racional e a recuperação de áreas degradadas;
- X – compatibilizar o ordenamento territorial do município com o desenvolvimento sustentável de atividades econômicas geradoras de emprego, trabalho e renda,

mediante sua diversificação na área da indústria, prestação de serviços e produção agrícola. (CERES, 2010, p. 3)

Esses objetivos encontram-se escritos como sete temas prioritários, escolhidos a partir da leitura da realidade local no processo de elaboração, a saber: a) O Saneamento Ambiental; b) A Mobilidade Urbana e Rural; c) A Inclusão Territorial e a Moradia Digna; d) O Desenvolvimento Econômico; e) O Desenvolvimento Social; f) O Patrimônio Ambiental e Cultural; g) A Estrutura Institucional, o Planejamento e a Gestão.

Todas as diretrizes do Plano Diretor estão baseadas nesses temas, isto é, para cada tema prioritário há um artigo com várias diretrizes:

**Art. 11.** São diretrizes para as Políticas Públicas de Saneamento Ambiental de Ceres:

- I – Elaborar e implementar o Plano Municipal de Drenagem Urbana;
- II – Elaborar e implementar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- III – Concluir o aterro sanitário dentro dos padrões técnicos de localização e recuperar a área utilizada atualmente para o depósito de lixo;
- IV – Concluir o projeto existente de canalização do Córrego Água Limpa;
- V - Concluir o projeto de expansão da rede de esgoto, garantindo cobertura para 100% (cem por cento) da população;
- VI – Manter sistema de monitoramento da qualidade do esgoto;
- VII - Desenvolver programas e projetos que garantam a preservação dos recursos hídricos;
- VIII - Viabilizar área adequada para implantação do cemitério municipal, com padrões técnicos de localização, demanda e modernidade do tipo Cemitério “Parque”. (CERES, 2010, p. 3)

Esse modelo de diretriz, em relação aos temas prioritários, ocorre no documento inteiro, isto é, apresenta as propostas a serem executadas pelo município para superação dos respectivos problemas. Por isso, é importante atentar-se para o fato de que para cada tema prioritário há um “Plano Municipal”<sup>34</sup>. Mesmo que no Estatuto da Cidade os Planos sociais e econômicos apareçam como instrumentos da política urbana, não há nada no PD de Ceres que especifique como e por quem esses Planos Municipais serão elaborados. Ainda assim, para cada tema

---

<sup>34</sup> No documento constam os seguintes Planos: Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Plano Municipal de Drenagem Urbana; Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade; Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico.

prioritário há inúmeras diretrizes, a serem elaboradas para a promoção do desenvolvimento sócio-espacial do município de Ceres. O mais importante, assim, seria sua aplicação.

Outro componente importante do Plano Diretor de Ceres foi o Ordenamento Territorial. O município segue os princípios do Estatuto da Cidade em relação ao zoneamento urbano e rural, incluindo os mapas temáticos. Há uma definição clara do uso e da apropriação do solo urbano e rural, as áreas de proteção ambiental, etc. Em especial, o Plano possui princípios para conter a especulação imobiliária e a expansão de loteamentos e condomínios fechados, sem que eles cumpram suas obrigações urbanísticas. Conforme o documento:

**Art. 26.** A Área Urbana de Contenção é caracterizada pela predominância de grandes terrenos não parcelados e que se destina à ocupação urbana organizada de forma a conter a proliferação de novos loteamentos desordenadamente.

§ 1º - A aprovação de novos loteamentos além de atender às exigências com relação ao meio ambiente e à destinação de áreas para construção e prédios públicos estará condicionada a que o interessado (empreendedor) execute todas as obras de infraestrutura compreendidas em:

I – Abertura de arruamentos;

II – Pavimentação asfáltica ou por bloquetes em todas as ruas e avenidas;

III – Urbanização de todas as praças previstas para o empreendimento;

IV – Garantia de fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água e coleta de esgoto e cem por cento do loteamento através de empresas concessionárias CHESP e SANEAGO, ou por sistemas próprios;

V – Construção de meios fios e rede pluviais em todas as vias públicas.

[...]

§ 3º - Na Área Urbana de Contenção a aprovação de novos parcelamentos está condicionada à ocupação de 95% dos lotes vagos existentes na Área Urbana do município. (CERES, 2010, p. 11)

Vale lembrar que esses aspectos – inibição do surgimento de loteamentos e contenção do processo de especulação imobiliária – foram os objetivos centrais da elaboração do Plano Diretor do município, pois é prática comum de construtoras, incorporadoras e promotoras imobiliárias, especialmente em municípios pequenos, criarem um novo loteamento prometendo à população uma gama de serviços e equipamentos públicos – iluminação pública, asfalto, saneamento ambiental, praças públicas, etc. No final, quando conseguem vender grande parte dos lotes, não cumprem com tais promessas, deixando que o município supra essas necessidades. Além disso, o artigo supracitado é um instrumento essencial na garantia da função social da propriedade.

Entretanto, todas essas diretrizes só serão garantidas e efetivadas mediante um processo de gestão democrática, isto é, a população ajudando e fiscalizando a aplicação de tais diretrizes do Plano Diretor. Para garantir essa participação e a aplicação das diretrizes, no PD de Ceres há um capítulo dedicado aos Instrumentos da Política Urbana. Existem, ao todo, cinco, a saber: a) De Planejamento e Gestão; b) Jurídicos e Urbanísticos; c) De Regularização Fundiária; d) Tributários e Financeiros; e) Jurídico-Administrativos. Todos esses instrumentos estão em acordo com o sugerido pelo Estatuto da Cidade, tais como o IPTU progressivo no tempo; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Operações urbanas consorciadas, entre outros. Destes, os instrumentos de planejamento e gestão serão os estudados, pois fazem serem objeto desta pesquisa.

Em Ceres, há um respeito, em relação ao Plano, com o Estatuto da Cidade. Conforme o artigo 45, inciso I, do Plano diretor:

**Art. 45.** Consideram-se instrumentos de desenvolvimento urbano.

I – Instrumentos de planejamento e gestão:

- a) Plano plurianual;
- b) Lei de diretrizes orçamentárias;
- c) Lei de orçamento anual;
- d) Lei de uso e ocupação do solo;
- e) Lei de parcelamento do solo;
- f) Código de Obras;
- g) Lei do sistema viário;
- h) Planos de desenvolvimento econômico e social;
- i) Planos, programas e projetos setoriais;
- j) Programas e projetos especiais de urbanização;
- k) Demais planos definidos nesta lei;
- l) Áreas especiais de interesse social;
- m) Unidades municipais de preservação de bens sócio-ambientais. (CERES, 2010, p. 16)

Em seguida, há oito artigos dedicados ao Sistema de Planejamento e Gestão do Município de Ceres. Neles constam várias propostas e diretrizes, em especial a criação de um

banco de dados fornecendo, à população, informações, em qualidade e quantidade, de Ceres, como também os instrumentos para que a população participe efetivamente no planejamento e na gestão do município.

Do Sistema Municipal de Planejamento de Ceres destacam-se dois artigos, o 46 e o 47. O artigo 46 prevê a criação do Conselho Municipal de Política Urbana, objetivando o acompanhamento da implementação do Plano Diretor, bem como a garantia do pleno Desenvolvimento Urbano do município. O artigo 47 define as regras para a composição de tal Conselho, além de criar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que busca fomentar e investir, adequadamente, os recursos para que a política urbana seja efetivada.

Em relação à participação da população, no Plano Diretor há quatro artigos dedicados à “Gestão Democrática e Participativa”:

**Art. 50.** A participação da sociedade no processo de gestão e planejamento municipal iniciada no processo de elaboração do Plano Diretor consolidará o exercício de direito à cidadania da população, obedecidos aos princípios consagrados na lei orgânica do Município de Ceres e neste Plano Diretor.

**Art. 51.** São objetivos do Planejamento e Gestão Democrática e Participativa:

I – Integrar a administração municipal;

II – Garantir a eficiência e eficácia à gestão territorial urbana;

III – Promover o aperfeiçoamento institucional para garantir processos contínuos e sistemáticos de monitoramento, atualização e revisão do Plano diretor Democrático.

**Art. 52.** Entende-se por instrumentos de democratização aqueles que têm por objetivo promover a gestão municipal descentralizada e socialmente participativa.

**Art. 53.** Para efeito desta lei são instrumentos de democratização da gestão municipal:

I - debates, audiências e consultas públicas;

II - conferências;

III - conselhos;

IV - projetos e programas específicos;

V - iniciativa popular de projeto de lei;

VI - referendo popular e plebiscito;

VII - orçamento participativo;

VIII - assembleias de planejamento e gestão territorial;

IX - meios de disponibilidade e acesso às informações públicas.

A partir da lei, então, é possível visualizar que a participação popular não será somente de caráter *consultivo*, mas também *deliberativo*, aos moldes do que Souza (2003, 2006) chama de *participação autêntica*, em um processo de *parceria e delegação de poder*. É a partir desse artigo que a população conseguirá ter acesso às informações necessárias à sua atuação no campo da política, no qual poderá acompanhar, executar e avaliar o sistema de planejamento do município, em especial do próprio Plano Diretor, bem como acompanhar, participar e avaliar o sistema de gestão dos recursos públicos, democratizando-os a toda sociedade.

Contudo, retoricamente, pode-se questionar: será que essa lei do Plano Diretor em Ceres “pegou”? De imediato, afirma-se que não e se mostram exemplos de tal assertiva.

Conforme já dito, para cada tema prioritário do Plano Diretor de Ceres (*Saneamento Ambiental; Mobilidade Urbana e Rural; A Inclusão Territorial e a Moradia Digna; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Patrimônio Ambiental e Cultural; A Estrutura Institucional, o Planejamento e a Gestão*) havia um Plano específico. Entretanto, nenhum desses Planos foi elaborado até o momento<sup>35</sup>. A seguir são citados artigos e incisos dos principais Planos, incluídos na lei, que não foram elaborados.

**Art. 11.** São diretrizes para as Políticas Públicas de Saneamento Ambiental de Ceres:

I – Elaborar e implementar o Plano Municipal de Drenagem Urbana;

II – Elaborar e implementar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

[...]

**Art. 12** – São diretrizes para as Políticas Públicas de Mobilidade Urbana e Rural de Ceres:

I – Elaborar o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade;

[...]

**Art. 13.** São diretrizes para as Políticas Públicas de Inclusão Territorial e Moradia Digna em Ceres:

I – Elaborar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;

[...]

**Art. 14.** São diretrizes para o Desenvolvimento Socioeconômico de Ceres:

I – Elaborar e implementar o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico;

---

<sup>35</sup> Tais informações foram obtidas junto ao atual Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Local de Ceres, por meio de telefonemas e correio eletrônico.

[...]

**Art. 16.** São diretrizes para Políticas Públicas de Gestão do Patrimônio Ambiental e Cultural de Ceres:

I – Elaborar e implementar a Agenda 21 local;

[...]

**Art. 17.** São diretrizes para Políticas Públicas de Estrutura Institucional, Planejamento e Gestão Democrática de Ceres:

VIII – Criar o Conselho de Desenvolvimento Municipal para acompanhamento, implementação e revisão do Plano Diretor e da legislação urbanística municipal;

À exceção do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (em fase de execução), todos esses Planos Municipais, pilares do Plano Diretor de Ceres, não foram executados. E por que não? Arrisca-se a afirmar que justamente por não haver um processo de participação da população no acompanhamento e na avaliação do PD de Ceres.

Essa afirmação é feita com base no artigo 17, inciso VIII, supracitado, que prevê a criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal de Ceres, uma das principais formas de a população participar. Por isso, no município, a transformação da lei do Plano Diretor em uma realidade social concreta ainda não ocorreu. Souza (2010, p. 130) explica que para que uma lei se efetive e cumpra seu valor social “[...] é muito importante que a sociedade civil esteja informada e se mobilize para exigir e fiscalizar o cumprimento da lei”.

O Plano Diretor de um município não pode ficar à mercê das burocracias institucionalizadas nos corredores das prefeituras municipais e câmara de vereadores. Se essa lei ainda não foi cumprida é porque ainda não lhe foi atribuído um valor social. O caminho mais seguro para isso seria a promoção da informação e do conhecimento para instruir a população. Assim, seria possível transformar sua própria realidade.

Portanto, percebe-se que o processo de planejamento e gestão urbanos nos municípios pesquisados são tramas complexas. Neste estudo, foram discutidos os principais problemas e desafios urbanos desses municípios, bem como os vários obstáculos para superá-los.

Primeiro, verificou-se a frágil capacidade de organização institucional das prefeituras municipais e de suas secretarias municipais e o aparato técnico-profissional em sua operacionalização.

Segundo, constatou-se, em geral, que o poder executivo nega à população o direito à informação em qualidade e quantidade, seja por negligência política, seja em função de as próprias prefeituras não disporem de um quadro técnico de profissionais e recursos de informática e internet para disponibilizar dados e informação à sociedade em geral. De qualquer forma, fere-se, nesses casos, um direito básico garantido a todos os indivíduos em uma sociedade tida como democrática.

Terceiro, o Plano Diretor, como instrumento básico da política urbana, não atinge seus dois principais objetivos – cumprir a função social da cidade e da propriedade. Tais objetivos não vêm sendo atingidos justamente por falta de transparência e conhecimento por parte da população em seu processo de elaboração, aplicação e avaliação.

Se a trajetória e o caminho mais adequado para se promover uma maior participação popular na vida política da cidade, em especial o Plano Diretor, são a informação e o conhecimento, um dos lugares mais eficazes para se fomentar tal processo é a escola. E, em especial, a educação geográfica tem muito a oferecer e contribuir. Diante de tal quadro, promover ideias, reflexões e projetos de ações referentes a uma maior participação da escola na vida urbana se faz necessário, caso se queira uma sociedade mais ativa e participativa nos interesses na/da cidade. O próximo capítulo se dedica a discutir tal questão.

## CAPÍTULO 3

### ESCOLA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

No capítulo anterior, foram estudados os desafios e obstáculos ao processo de planejamento e gestão urbanos nos municípios goianos. Dentre os principais, está o acesso à informação e a não existência de canais de participação à população. Assim, propor maneiras de superar tais obstáculos é uma tarefa afanosa, pois o que está em voga em todo esse contexto é um processo contínuo de construção da cidadania. O(s) caminho(s) para *ser cidadão* atualmente ganhou(aram) contornos mais sutis e, ao mesmo tempo, espinhosos. Para entender melhor essa questão, as próximas linhas são dedicadas a problematizar melhor a cidadania. Além de se problematizar o conceito de cidadania, este capítulo apresentará o tema central da pesquisa: as entrevistas com os professores dos quatro municípios goianos pesquisados e, por fim, a apresentação e debate do projeto de intervenção realizado com alunos em uma escola do município de Ceres.

#### 3.1 CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A concepção de cidadania, nos últimos anos, vem aparecendo como uma categoria de análise e/ou conceito-chave nas várias ciências humanas. Recorrentemente, tal termo é também usado na mídia, de modo superficial, tendo seu significado associado ao senso comum. De tal maneira, *cidadania* é um termo muito comentado e pouco explicado, provavelmente porque envolve muitas dimensões: política, cultural, etc. Para este trabalho, interessa a dimensão política da cidadania, a ser discutida a seguir, porém não se abdica de outras, por entender que todas as dimensões estejam relacionadas.

A primeira ideia de cidadania diz respeito à sua ligação com a vida política dos homens na cidade. Conforme aponta Gomes (2002), a expressão *cidadania* tem sua origem no mundo grego, significando uma nova forma de relação social e uma nova forma de arranjo espacial de tais relações. Assim,

[...] O poder cidadão surgiu da confrontação dos habitantes, concentrados em uma certa área, no caso a cidade de Atenas, contra o poder de uma oligarquia rural que controlava o poder político e a produção da riqueza dessa sociedade. Essa oligarquia, como tantas outras da Antiguidade, até então se reproduzia segundo as regras de filiação e da limitação ao acesso a um grande número de lugares. A valorização da cidadania na Grécia era, portanto, a luta pela reorganização do poder travada contra os *genos* e as *fatrias* e as suas formas de solidariedade, baseadas em laços de consanguineidade. (GOMES, 2002, p. 130-131, grifos do autor)

Dessa forma, a concepção de cidadania está enraizada às disputas e às relações de poder tanto do ponto de vista social quanto espacial, isto é, a cidadania enquanto busca por justiça e igualdade social e espacial. Gomes (2002), aliás, acredita ser o componente espacial co-fundador do fenômeno político.

Fala de cidadania requer que se fale em democracia. Ambas as concepções estão imbricadas desde seu surgimento. A democracia grega, conforme Gomes (2002), surge a partir do momento em que há uma mudança no sistema de representação política no mundo grego: antes, as decisões políticas eram baseadas e tomadas a partir das tribos gentílicas, definidas pelos laços sanguíneos; em seguida, passaram a basear-se em um sistema de base espacial, estabelecido por uma divisão territorial. Ao mesmo tempo, nessa nova configuração espacial, *pólis* era o nome que se dava à estrutura espacial que hoje conhecemos como cidade. Destarte, “[...] a expressão *polis*, designava ao mesmo tempo a Cidade, seu território, e o seu poder político, o Estado, de tal modo que um não era concebido sem o outro. Assim, na língua grega, *polis* é ao mesmo tempo uma expressão geográfica e uma expressão política” (OLIVEIRA, 1999, p. 94, grifos do autor).

Os chamados cidadãos (*demos*) eram formados pelo corpo de indivíduos – homens – que habitavam e que possuíam direitos políticos na *pólis* – às mulheres e aos escravos tal direito era negado. Ou seja, “[...] ser cidadão é, em certa medida, uma localização na teia de relações sociais e simultaneamente uma localização espacial” (GOMES, 2002, p. 134). Segundo este autor, é a partir da *polis*, enquanto um feixe de relações sociais, que se origina a palavra *política*.

Observa-se, assim, que *democracia*, *cidadania* e *política* estão estritamente relacionadas à constituição de relações e disputas de/pelo poder na organização da sociedade, e estas, por sua vez, ligam-se a uma base espacial – a cidade (*polis*).

Essa nova estrutura social e política marca o início da concepção de cidadania e do que se denomina, hodiernamente, de *democracia direta* ou *participativa*. Ou seja, ser cidadão é ter o poder de decidir o próprio futuro na cidade. Nesse modelo, é o próprio corpo de cidadãos que

detém o poder decisório na política, nas funções públicas e de interesse coletivo, sem aliená-lo a outrem. É preciso deixar claro que tal democracia não era um sistema político perfeito, tendo em vista que escravos, mulheres e migrantes eram considerados não cidadãos e não tinham poder algum na *polis*. Contudo, até hoje, é considerada a democracia mais exemplar, isto é, o modelo que mais se aproxima da ideia de que todas as pessoas têm capacidade e poder decisório nos interesses da própria sociedade à qual pertence (SOUZA, 2006; BOBBIO, 1998).

Essa relação entre democracia e cidadania pode ser observada também na concepção moderna de ambas. Trata-se da noção de cidadania e democracia construída sob os auspícios da sociedade moderna, oriunda do Iluminismo e da Revolução Francesa. Esse momento histórico é caracterizado pela luta em prol do fim do Absolutismo e pelo surgimento do advento do Estado liberal. Segundo Bobbio (1998, p. 323-324), esse Estado liberal, que surgia no século XIX, ao contrário do Estado Absolutista, reconhecia e garantia “[...] alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc.”, e que o tipo de democracia compatível com tal Estado é a denominada *democracia representativa* ou *parlamentar*, “[...] onde o dever de fazer leis diz respeito a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos”.

Nessa concepção, cidadão é o indivíduo livre e dotado do direito de eleger seu(s) representante(s) no Estado. Assim, a ideia de cidadania passaria a ser compreendida essencialmente como a participação política do indivíduo nos pleitos eleitorais. Aliás, ideia esta, depois de dois séculos, muito atual e que marca a tradição da concepção de cidadania.

Caso se entenda que a democracia é caracterizada “[...] por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 1986, p. 18, grifos do autor), não é possível conceber que a democracia exista sem a cidadania. O elementar é justamente o modelo de democracia em tela. Não se pode mais aceitar o modelo de democracia representativa posto atualmente e de sua concepção cidadã somente no âmbito dos pleitos eleitorais. Que se tenha no horizonte tangível um modelo de democracia participativa e uma concepção de cidadania no qual o cidadão goze de pleno poder decisório.

No Brasil, essa dimensão política da cidadania, baseada na ideia de representação e na possibilidade do voto, tem se concretizado ao longo da história. No entanto, no plano da consciência política, das condições sociais de sobrevivência, do respeito à diversidade cultural,

dos processos de aquisição do saber etc., o referido termo não expressa a realidade de uma significativa parcela da população, principalmente quando se refere aos países mais pobres do mundo (SANTOS, 2007). Portanto, a concepção de uma democracia representativa é, há tempos, insuficiente para o atual momento histórico e social. Apesar disso, há ainda os que defendem tal democracia, argumentando que é impossível a participação direta da sociedade na tomada de decisões políticas. Conforme Souza (2006, p. 38), segundo os defensores de tal ponto de vista, não é nem desejável essa participação, do ponto de vista da eficiência e eficácia, “[...] devido à incapacidade, ao desconhecimento ou à estreiteza dos horizontes de julgamento das pessoas ‘comuns’. Desse ponto de vista, a política e a administração pública são assuntos para ‘especialistas’”. Ou seja, reforça uma concepção tecnocrática e elitista do planejamento e da gestão.

Em tal contexto, outras perspectivas de cidadania têm sido reconhecidas nos últimos tempos, tendo em vista as intensas reivindicações de inclusão social, de respeito à diversidade e de direitos mais amplos para melhores condições de vida e de sobrevivência. Trata-se de uma noção de cidadania que “exercita o direito a ter direitos, aquela que cria direitos, no cotidiano, na prática da vida coletiva e pública” (CAVALCANTI, 2001, p. 20). Também, de uma noção ampla e multidimensional de cidadania (BENEVIDES, 2004); destacando-se, para os fins desse projeto, sua dimensão territorial, formulada nos termos de direito à cidade (LEFEBVRE, 1991), direito ao usufruto da cidade, direito a habitar a cidade (que não significa somente consumir, mas viver a cidade).

Não obstante, parcela significativa da população brasileira não tem acesso aos bens mínimos garantidos em uma sociedade que se intitula democrática e cidadã. Harvey (2009) chega a argumentar que se os países de todo o globo fossem julgados todas as vezes que não cumprissem suas Constituições e outras leis que regulamentam a vida do cidadão, seria grande o número de países no banco dos réus. Isto acontece porque em boa parte das nações as leis criadas não são fiscalizadas e tampouco aplicadas pelo poder do Estado. Ademais, os cidadãos não possuem possibilidades de reivindicar as melhorias necessárias, ou porque não conhecem os meios para tal, ou porque são coagidos e coibidos de fazê-lo.

É interessante notar que ainda hoje a cidadania é algo definido formalmente a partir dos limites territoriais dos países. Para Oliveira (2008), o Estado e a nação que representam são as principais referências no momento de se pensar a cidadania, ou seja, um cidadão brasileiro não é igual a um cidadão inglês ou sul-africano e, nesse sentido, pode-se argumentar que cada país

possui um modelo de cidadão previsto em suas leis e normas, as quais são sancionadas e estabelecidas a todos os considerados cidadãos legais.

Para Canclini (2010, p. 35), a partir da noção de cidadania cultural,

[...] ser cidadão não tem a ver apenas com os direitos reconhecidos pelos aparelhos estatais para os que nasceram em um território, mas também com as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento, e fazem que se sintam diferentes os que possuem uma mesma língua, formas semelhantes de organização e de satisfação das necessidades.

Entretanto, segundo Santos (2007), é a partir da não garantia do exercício pleno da cidadania formal que a população, em especial a brasileira, a cada dia tem sido levada a apenas uma das vertentes da cidadania – o consumo. Por não exercer plenamente o seu direito de ser cidadão, conforme o autor, o brasileiro pode ser entendido como um cidadão incompleto, que, principalmente, por influência dos meios de comunicação e de uma política de Estado que não investe satisfatória e qualitativamente em Educação para a emancipação cidadã, aceita ser tratado como usuário e chamado de consumidor por toda a sua vida, sendo em algumas ocasiões “convidado” a participar da “festa da cidadania” ao votar em quem melhor possa lhe representar. O indivíduo, se percebe que sua cidadania acontece apenas no momento do voto, ou quando consome, encontra-se limitado para fazer valer todas as outras dimensões da cidadania.

Em se tratando do consumo é interessante argumentar que esses mesmos meios de comunicação que apregoam um modelo de sociedade e de cidadania para os habitantes de um determinado país, são os meios de comunicação que também influenciam fortemente a propagação do consumo, levando a pessoa ao estágio do consumismo. Nesse estágio, a pessoa que consome para se sentir incorporada ao contexto social e cultural que a rodeia limita, mais uma vez, sua capacidade de emancipação cidadã, pois, ao consumir sem critério, não considera a coletividade e nem mesmo suas necessidades individuais. O consumismo está diretamente ligado ao individualismo, deixando de lado a individualidade do cidadão e a perspectiva de coletividade.

Sobre os meios de comunicação e de difusão de informações, reforça-se que o acesso à informação é uma questão primordial para a construção da cidadania de um povo, pois possibilita a todos o acesso a dados que possam relevar fatos contraditórios ou pouco conhecidos, além de possibilitar a cultura do questionamento e da crítica. Não obstante, Massey (2012) entende que o acesso às informações do modo como elas são disseminadas atualmente

representa um grande perigo à construção da cidadania, uma vez que, para a autora, os grupos de empresas que controlam as informações estão, em muitos casos, a serviço de um determinado grupo social que não necessariamente objetiva a emancipação cidadã de seus espectadores e ouvintes. Por isso mesmo, esses grupos distorcem as informações que lhes chegam e somente após essa distorção as referidas informações chegam às pessoas. 2003, p. 47-48 Milton Santos também corrobora com esse pensamento ao afirmar que:

Um dos traços marcantes do atual período histórico é, pois, o papel verdadeiramente despótico da informação. As novas condições técnicas deveriam permitir a ampliação do conhecimento do planeta, dos objetos que o formam, das sociedades que o habitam e dos homens em sua realidade intrínseca. Todavia, nas condições atuais, as técnicas da informação são principalmente utilizadas por um punhado de atores em função de seus objetivos particulares [...] O que é transmitido à maioria da humanidade é, de fato, uma informação manipulada, que, em lugar de esclarecer, confunde. Isso tanto é mais grave porque, nas condições atuais da vida econômica e social, a informação constitui um dado essencial e imprescindível. Mas na medida em que o que chega às pessoas, é, já, o resultado de uma manipulação, tal informação se apresenta como ideologia. (SANTOS, 2003, p. 47-48)

Democratizar e regularizar os meios de comunicações é uma tarefa importante, a fim de se quebrar o monopólio de pequenos grupos no controle da mídia, que, como afirmou o autor, mais confunde do que esclarece, mais “ideologiza” do que informa. Eis um entrave para a construção da cidadania

Segundo Oliveira (1999), o indivíduo apenas torna-se cidadão completo quando reconhece que atende plenamente às seguintes dimensões da cidadania: 1) a dimensão civil, na qual o cidadão tem a garantia de seus direitos e deveres cívicos, como direitos civis à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei; 2) a dimensão política, na qual o cidadão tem garantida a possibilidade de participar politicamente da vida em sociedade e das decisões que melhor encaminhem o conjunto social a um determinado rumo; 3) a dimensão socioeconômica, na qual existe a possibilidade de contestação junto às forças do Estado de bens sociais e culturais que garantam a manutenção da vida do cidadão e de seus pares; 4) a dimensão cívica, responsável pelas normativas que garantem a boa convivência entre as pessoas; 5) a dimensão do consumo (ou do mercado), que garante a possibilidade de o cidadão garantir seu direito ao consumo de bens materiais, sociais, culturais e naturais, permitindo-lhe, assim, ter a manutenção satisfatória de sua vida em um sentido mais amplo; 6) a dimensão do pertencimento, organização territorial na qual o cidadão está assentado; 7) a dimensão espacial, que refere-se a espacialidade vivida pelo cidadão.

Portanto, quando se fala em participação popular no planejamento e na gestão urbanos, quer se dizer, também, um processo contínuo da construção da cidadania e do *ser cidadão*. A escola e as disciplinas escolares se articulam historicamente ao projeto de formação da cidadania. De um lado, a escola difunde uma noção de cidadania formal, contratual e alheia à realidade social e cultural de seus alunos. De outro lado, significativos esforços têm sido realizados para questionar a vinculação da escola a esse sentido mais restrito de cidadania.

Igualmente, ao se pensar em uma cidadania que promova a consciência crítica dos alunos sobre sua realidade social, sobre seu direito a condições mais dignas de sobrevivência, direito às suas manifestações culturais, sobre o direito de acesso ao conhecimento e aos espaços da cidade, pode-se atribuir à escola a responsabilidade direta e indireta com a cidadania: direta quando ela possibilita às pessoas a construção do conhecimento e a tomada de uma consciência crítica sobre a realidade; indireta quando se crê que o saber e a consciência crítica possibilitam outras práticas capazes de mudar a realidade. Nesse contexto, novamente, reforça-se o papel das disciplinas escolares e o ensino de seus conteúdos. No caso da Geografia escolar, tornar os conteúdos significativos aos alunos, motivando-os a estudar essa ciência, mediante a formação de conceitos, possibilitando o desenvolvimento de habilidades e raciocínios geográficos para que eles possam compreender a sociedade a partir de sua espacialidade.

### 3.2 A ESCOLA, O ENSINO DE GEOGRAFIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: RELAÇÕES POSSÍVEIS

Um caminho possível – e que tem se mostrado uma alternativa positiva – para promover uma maior participação na vida política da cidade, em especial no planejamento e na gestão urbanos, tem sido a contribuição oferecida pela escola. É importante deixar claro que, quando se pensa na participação da escola, não se pode, e não se quer, restringir-se somente a ela. Quer-se, aqui, reforçar seu papel e suas potencialidades enquanto instituição formativa. E quando se fala em escola, pensa-se e objetiva-se uma escola que propicie um ensino para a cidadania, conforme Libâneo (1994, p. 34):

Ao realizar suas tarefas básicas, a escola e os professores estão cumprindo responsabilidades sociais e políticas. Com efeito, ao possibilitar aos alunos o domínio dos conhecimentos culturais e científicos, a educação escolar socializa o saber sistematizado e desenvolve capacidades cognitivas e operativas para a atuação no trabalho e nas lutas sociais pela conquista da cidadania.

Tal colocação enquadra-se no que intitulei, no primeiro capítulo, de papel da escola enquanto espaço de *formação geral*. A colocação de Libâneo é o limiar da função social da escola e o papel que se deseja, a ela, cumprir. A prática educativa se dá por meio do ensino dos conteúdos escolares, e nestes está a cidade – como um caminho importante à construção e à prática da cidadania, pois:

[...] Ao longo da história do conceito, por mais que sua noção tenha se ampliado e ganho um sentido abstrato e múltiplo, afastando-se da escala territorial da cidade, é neste espaço, delimitado politicamente, e na rede de lugares que o compõem, que a cidadania deixa de ser um *em si* e assume a sua dimensão mais concreta e cotidiana. É nas cidades e nos seus lugares, mais especificamente, que os direitos, sob a forma de leis, aparecem de forma palpável e contraditória, decodificando-se em normas e posturas que regem a vida urbana. (OLIVEIRA, 1999, p. 93)

O nexó entre cidadania e cidade é algo histórico, e que se faz muito presente ainda. Segundo Harvey (2004, p.208), “[...] a associação entre vida citadina e as liberdades pessoais, incluindo a de explorar, inventar, criar e definir novos modos de vida, tem uma longa e intrincada história”. Segundo o autor, é nessa formulação que se entrelaça cidade e cidadão. Por essa razão, é que Cavalcanti (2008, p.122) afirma que “[...] a produção do espaço urbano e a produção de um novo modo de vida estão, pois, em íntima relação”. Isso significa que produzir coletivamente uma cidade significa produzir a nós mesmos (HARVEY, 2004).

Por isso, recorre-se novamente à Bernet (1997) e sua conceituação de *cidade educadora*, especialmente a dimensão da cidade como conteúdo educativo. Também, recorre-se à chamada *Pedagogia Urbana*, proposta por Souza (2003, 2006). No elo teórico entre essas duas concepções, pode-se chegar a um ensino voltado à cidadania, com uma maior participação da escola, dos professores e alunos na vida coletiva da cidade. Ou seja, que a escola possa ajudar a formar e ensinar sobre a cidade em que o aluno vive e, também, que possa interferir no meio social a qual está inserida. Em vários países vem ocorrendo experiências nas quais essa participação é salutar. A seguir, tem-se alguns exemplos.

Na Itália, tem-se o projeto *La Città dei Bambini* (A Cidade das Crianças), iniciado em 1991. A ideia central é a formação de um “Conselho das Crianças”, no qual elas terão voz e ajudarão a governar a sua cidade. Conforme Tonucci (2009, p. 17):

[...] *El Consejo de los Niños nace en las escuelas primarias de la ciudad con alumnos de los cursos cuarto y quinto (8-10 años), elegidos por sorteo, con un número igual de varones y mujeres. Se reúne periódicamente en locales fuera de la escuela y los consejeros permanecen en el cargo durante dos cursos escolares. El alcalde pide personal y públicamente al Consejo de los niños que le ayuden en el gobierno de la ciudad y, al menos una vez al año, se reúne con ellos para conocer sus propuestas.*

*Naturalmente, compromete también a tenerlas en cuenta y, en cualquier caso, a dar siempre respuesta a las peticiones que le sean presentadas.*

O projeto parte do princípio de que a atual cidade perdeu uma de suas principais características (lugar do encontro e da troca entre as pessoas, enfim, o *locus* da vida social) ao privilegiar o indivíduo *adulto* e *trabalhador* enquanto modelo de desenvolvimento. Em suma, é um projeto cujo objetivo é a busca da construção de uma cidade diversa, heterogênea, tanto a adultos quanto às crianças, tendo por princípio básico que as crianças possam viver uma experiência enquanto cidadãos autônomos e participativos.

Na Espanha, há também um projeto em que se busca fomentar a participação de jovens na vida política da cidade. Trata-se do *Parlamento Joven*, que, segundo Alba (2009, p. 75):

*Es un programa dirigido a jóvenes escolares de la Educación Secundaria Obligatoria (entre 12 y 16 años), que pretende crear una estructura estable de participación en los ayuntamientos de la provincia de Sevilla, incorporando a las políticas locales la perspectiva juvenil y creando un espacio en el que adolescentes y jóvenes puedan en común la visión que tienen de su pueblo o de su ciudad, así como plantear los problemas que les afectan y las propuestas de mejora para resolverlos.*

Em resumo, é uma simulação de um Parlamento, composto por vinte jovens, no qual há debates e análises de temas diversos sobre a cidade. Depois dessa série de debates e reuniões, há uma “Plenária Final”, em que os jovens parlamentares apresentam suas propostas aos vereadores e ao prefeito municipal. Por fim, o representante do Executivo deve dar respostas às propostas dos jovens, comprometendo-se a efetivá-las ao menos em partes. Segundo Alba (2009), o Parlamento Jovem está em processo de expansão e “buena salud”.

Da Europa, cruzando o Oceano Atlântico, passando pelo Brasil e atravessando a Cordilheira dos Andes, chega-se ao Chile. Nesse país, verifica-se a existência de outro projeto em relação à participação de crianças e adolescentes nos interesses coletivos da cidade: *Geografiando tu escuela, desde el barrio a la ciudad*. É um projeto ainda em fase de desenvolvimento, que está sendo realizado em dez escolas da Região Metropolitana de Santiago, cujo objetivo central é o de:

*[...] emprender una aventura educativa del espacio propio y contextualizado, un espacio que está en toda escuela y su entorno, para luego desde esa realidad espacial, mirar la ciudad. La propuesta parte de la premisa que todo espacio es fuente de investigación, creatividad e innovación, territorio en el cual están las más cercanas*

*oportunidades investigativas y transformadoras de los estudiantes y de cada comunidad escolar, posibilitando una reflexión crítica de estos espacios*<sup>36</sup>.

Ou seja, a escola, a partir das experiências de alunos e alunas, na compreensão do espaço geográfico a sua volta, poderá interferir em sua realidade local – bairro/cidade – em um processo multiescalar. Não é possível dar mais detalhes sobre tal projeto por ele estar, como dito, em sua fase inicial.

Enfim, tais projetos são apenas elucidativos para demonstrar a potencialidade da escola enquanto espaço, em todos os sentidos, para uma maior participação no planejamento e na gestão das cidades. Dos três projetos exemplificados, todos têm como objetivo promover uma participação de crianças e jovens nas decisões políticas *da* cidade, bem como uma autonomia de vida *na* cidade. Observa-se que tais projetos, mais do que educativos, são estritamente políticos, pois, além de promover uma transformação do sentido democrático da sociedade, altera, mesmo que sutilmente, as constelações de poder estabelecidas.

No Brasil, contudo, tais experiências ainda não são uma realidade concreta. Tem-se notícia, apenas, do projeto *Cidadania não Tem Tamanho*, idealizado pela prefeitura de Barra Mansa-RJ, ao final dos anos 1990. Tal projeto consistiu na criação de um Orçamento Participativo Mirim, cuja proposta era que crianças e adolescentes tomassem decisões sobre o Orçamento Público Municipal, similar ao que ocorre no processo participativo do Conselho adulto. Deixa-se o registro de que, infelizmente, não foi possível encontrar mais referências sobre o projeto, pois, ao que tudo indica, durou apenas o tempo de mandato, à época, da prefeita do município de Barra Mansa. Não foi encontrado, também, nenhum trabalho científico a respeito de tal experiência.

A partir das entrevistas realizadas com representantes do executivo e com professores<sup>37</sup> dos municípios pesquisados, foi possível encontrar algumas respostas sobre o(s) por que(s) de o Brasil ainda não ter tido experiências perenes da participação da escola no planejamento e na gestão urbanos da cidade.

Conforme os representantes do poder executivo, a participação da escola no planejamento e na gestão da cidade seria algo salutar a ela. De acordo com a Prefeita de Ceres: “Se a gente tiver uma escola envolvida, integrada com os problemas sociais, comprometida

---

<sup>36</sup> Entrevista de Amparo Gallegos (Mestre em Arquitetura e Urbanismo e professora do curso de Geografia da Universidad Academia de Humanismo Cristiano) à revista “Planeo”, da Pontificia Universidad Católica de Chile

<sup>37</sup> Foram entrevistados três professores em Ceres (P1; P2; P3); uma professora em Itaberá (P4), um professor em Itapuranga (P5); uma professora em São Luís de Montes Belos (P6).

mesmo, não só – e aí vai uma crítica pra escola, pra educação – não só em formar pessoas pro vestibular, mas pra formar cidadão” [sic]. Para o prefeito de Itapuranga, “[...] isso é muito importante, porque na formação das crianças, nos primeiros estudos deles, que é hora da gente realmente conscientizar eles” [sic].

Tais discursos, contudo, deixam o entendimento de um discurso político padrão, sem muitas pretensões de se tornarem realmente efetivados. Não se está querendo dizer que tais políticos não pensam e acreditam em tais palavras, mas, sim, se quer problematizar a distância entre o “pensar” e o “fazer”, tendo como pano de fundo toda a trama e complexidade das relações políticas. Isto é, não se trata de “vontade política” dos gestores públicos, mas sim “[...] dos papéis sociais que os indivíduos são chamados a desempenhar, e das instituições sociais que dão sentido a esses papeis” (SOUZA, 2010, p. 109).

Em relação aos próprios professores, eles demonstraram suas angústias por não participarem de forma mais ativa na vida política da cidade. De acordo com o relato de P1:

Acho que a gente teria que ter uma participação nessas políticas públicas. Audiências públicas, acho que na verdade a gente não tem essa participação. O processo administrativo, praticamente de todos os municípios é muito fechado. Entre os próprios funcionários da prefeitura não tem essa abertura. Eu acredito que seria no sentido de propor ideias. Consequentemente, essas ideias seriam materializadas em políticas públicas. A partir do conhecimento que a gente possui na área de impactos ambientais ou até mesmo de políticas sociais que consiga resgatar alguns jovens da sua alienação. Enfim, desse contexto histórico que as pessoas estão mergulhadas aqui. [sic]

Para o P2, a escola “[...] deveria mais tá procurando mais participar dessas discussões não só participar, mas provocar essas discussões de mudanças da cidade” [sic].

Um depoimento interessante e que faz referência a um tema já debatido no capítulo 1 (sobre as formas de participação) é o de P6. Questionada sobre se a escola já foi, ou é, convidada a participar do planejamento e da gestão da cidade, ela respondeu o seguinte:

Sim, de certa forma sim, porque sempre que se tem alguma questão a ser resolvida a gente recebe convite, sim, para reuniões. Mas, assim, é uma coisa muito sutil. Eu acho até que poderia ter mais presença da escola. Mas volta e meia acaba que a gente participa de uma coisa ou outra. Nós somos chamados muito mais pra ver o resultado das ações do que para participar das ações. [sic]

Por esse depoimento, observa-se que o nível de participação da escola poderia enquadrar-se na chamada *pseudoparticipação*, proposta por Souza (2003; 2006), pois ela é convidada somente para ver os resultados das atividades realizadas pelo poder executivo

municipal, mas não necessariamente para ajudar a construí-las. Ou seja, é convidada para *legitimar* uma ideia ou ação já realizada.

Estritamente sobre a participação dos professores e/ou escola na elaboração do Plano Diretor dos respectivos municípios, observa-se que todos os professores têm conhecimento desta lei e de sua importância. Não obstante, a regra de participação da escola e dos professores é a mesma da supracitada participação em geral da escola, conforme o relato da P6:

Quando acontece essas reuniões do Plano Diretor, por exemplo, é marcado por bairro, então a escola pode até receber um ofício, alguma coisa assim que não tem tanta ênfase pra gente, não dá tanta importância, de falar assim: Vocês estão convidados, vamos lá! Inclusive eu já participei de alguns encontros falando sobre a área educação no Plano Diretor do município de São Luís. Meio que convida, mas parece que não quer que vai, e quando chega lá parece que tá tudo pronto também, que é só mesmo legitimar. A impressão que eu tenho é essa. [sic]

Na mesma linha está P4, ao dizer que: “De Itaberaí, eu participei também de alguns encontros. Parece que eles não têm muito a intenção que a gente vá, dê opiniões que a gente participe diretamente, é mais colocar aquilo que tá pronto, ali. Concorde e pronto” [sic].

Outro depoimento que está de acordo com esse pensamento é o de P1. Conforme seu relato: “Eu participei dele. Mas, na verdade, na época, a prefeitura contratou uma empresa de Goiânia pra poder fazer o Plano Diretor. Eles chamaram a sociedade civil, os professores na época pra participar. Mas, a gente chegou lá, o Plano Diretor já tava pronto!” [sic].

Tais depoimentos elucidam algo importante: o papel da escola, enquanto símbolo de um discurso e ação competente, pois a opinião pública pode ser facilmente iludida com o fato de a escola participar de um processo de elaboração de uma política pública, visto que ela representa, no senso comum, o lugar do saber, do conhecimento, etc. Por tal representação, nesse processo, ela – a imagem da escola – pode ser usurpada para fins eleitoreiros e político-partidários, estabelecendo-se o que os próprios professores chamam de *legitimação de uma ação política*.

Para que a escola possa participar do planejamento e da gestão urbanos, se faz necessária certa quantidade e qualidade de informação suficientes para se debater com conhecimento. Ao professor, é mister que se tenha materiais didáticos ou paradidáticos para se trabalhar com os alunos sobre sua realidade local. Segundo os professores pesquisados, há uma enorme dificuldade para se trabalhar em sala de aula com a cidade e a realidade local dos alunos nos respectivos municípios. Todos afirmaram não dispor de materiais para se trabalhar em sala de

aula com seus alunos sobre seus respectivos municípios. Eles argumentaram que se têm, no máximo, mapas, muitas vezes, segundo os professores, desatualizados.

Um fato curioso sobre a relação de parceria entre escola e prefeitura é a questão ambiental, tão em voga nos últimos tempos. O Prefeito de Itapuranga, por exemplo, questionado sobre essa relação, relata o seguinte:

[...] na questão da coleta seletiva do lixo, nós estamos criando uma equipe que vai fazer o trabalho nas escolas, conscientizando as crianças. Com isso, nós vamos atingir os pais, pra que a gente possa implantar a coleta seletiva, que não existe aqui em Itapuranga, e, em 2014, a lei obriga toda cidade... é obrigatório a coleta seletiva do lixo. Então assim, nós, o melhor caminho que a gente tem hoje é em parceria com as escolas, com a UEG, é onde há uma concentração. Então, a gente pode atingir realmente as famílias, para que as melhorias, os projetos possam ser implantados aqui no nosso município. [sic]

A professora de São Luís de Montes Belos relatou um projeto de sustentabilidade e combate à dengue em parceria com uma ONG da cidade para a reciclagem de tampinhas plásticas. Além de combater o acúmulo de água para a não proliferação do mosquito transmissor, as tampinhas foram vendidas para uma cooperativa. Com o dinheiro, foram comprados uniformes e doadas cestas básicas para as crianças carentes do colégio. Nesse mesmo projeto, discutiu-se a importância da reutilização do óleo de cozinha, com cursos e oficinas para que os pais dos alunos pudessem fabricar sabão a partir dele.

Tais projetos são de extrema importância para uma consciência e prática cidadã sobre a realidade social. No entanto, a ideia de participação popular, participação da escola e formação cidadã não pode ficar restrita às questões ambientais *per se* e nem a projetos de assistência social. Apenas como elucidação, cita-se que o maior problema ambiental brasileiro, atualmente, segundo o IBGE (2010), é o saneamento básico. Nesse momento, se faz importante a educação geográfica. Pensar geograficamente a cidade é pensá-la espacialmente, compreendendo sua produção e reprodução, os problemas urbanos, etc.; estudá-la a partir dos conceitos/categorias centrais, tais como território, lugar, paisagem, região, natureza, sociedade. Especificamente nesse caso ambiental, apenas como esclarecimento, poder-se-ia estudar o processo de produção da cidade; a infraestrutura necessária para que a população possa desfrutar de uma boa qualidade de vida; os impactos sociais e ambientais da não oferta de tal infraestrutura; quais lugares têm essa oferta e quais não; as dinâmicas no/do espaço intraurbano – produção, circulação e moradia (CAVALCANTI, 2008); as formas de luta por justiça social na cidade; etc.

Pensando-se nessas questões, é que propomos intervir pedagogicamente em uma determinada escola de um dos municípios pesquisados, como uma forma de efetivar uma experiência que evidencie que a escola e a educação geográfica podem sim contribuir para uma “cidade melhor”. A seguir detalha-se essa atividade.

### 3.3 ESCOLA, EDUCAÇÃO GEOGRÁFICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS: UMA INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA NO INSTITUTO FEDERAL GOIANO – CAMPUS CERES

A proposta de realizar uma intervenção pedagógica em uma escola insere-se na proposta de idealizar a *cidade* como um conteúdo educativo e, ao mesmo tempo, conceber a dimensão pedagógica do *planejamento e da gestão urbanos*. De tal modo, objetivou-se fomentar uma maior participação popular nos interesses coletivos da cidade e promover ideias e ações para que as cidades sejam educadoras. Ao seguir tal objetivo se está de acordo com Faria (1997, p. 142-143) ao afirmar que “[...] a cidade educadora é aquela que garante que seus habitantes sejam, antes de mais nada, cidadãos de direito e de fato”. Em consequência, “[...] é preciso assumir o paradigma no qual a cidade educadora é aquela que, pelo menos, democratiza as relações políticas e faz do cidadão um gestor participante do seu destino”.

O ensino de Geografia e a educação geográfica têm um papel importante a desempenhar e que pode contribuir com esse processo. Como já frisado, o ensino de Geografia tem como principal objetivo desenvolver, no aluno, um pensamento espacial, para que ele possa pensar, compreender e transformar a realidade que o cerca. Dessa forma, três proposições aparecem como primordiais: a) entender essa realidade a partir de seu espaço cotidiano, o que inclui, portanto, pensar o *lugar* como referência básica; b) esse ensino deve ser pautado, antes de tudo, em uma perspectiva crítica; c) um ensino que fomente no aluno a busca pela cidadania. Para Cavalcanti (2008, p. 81):

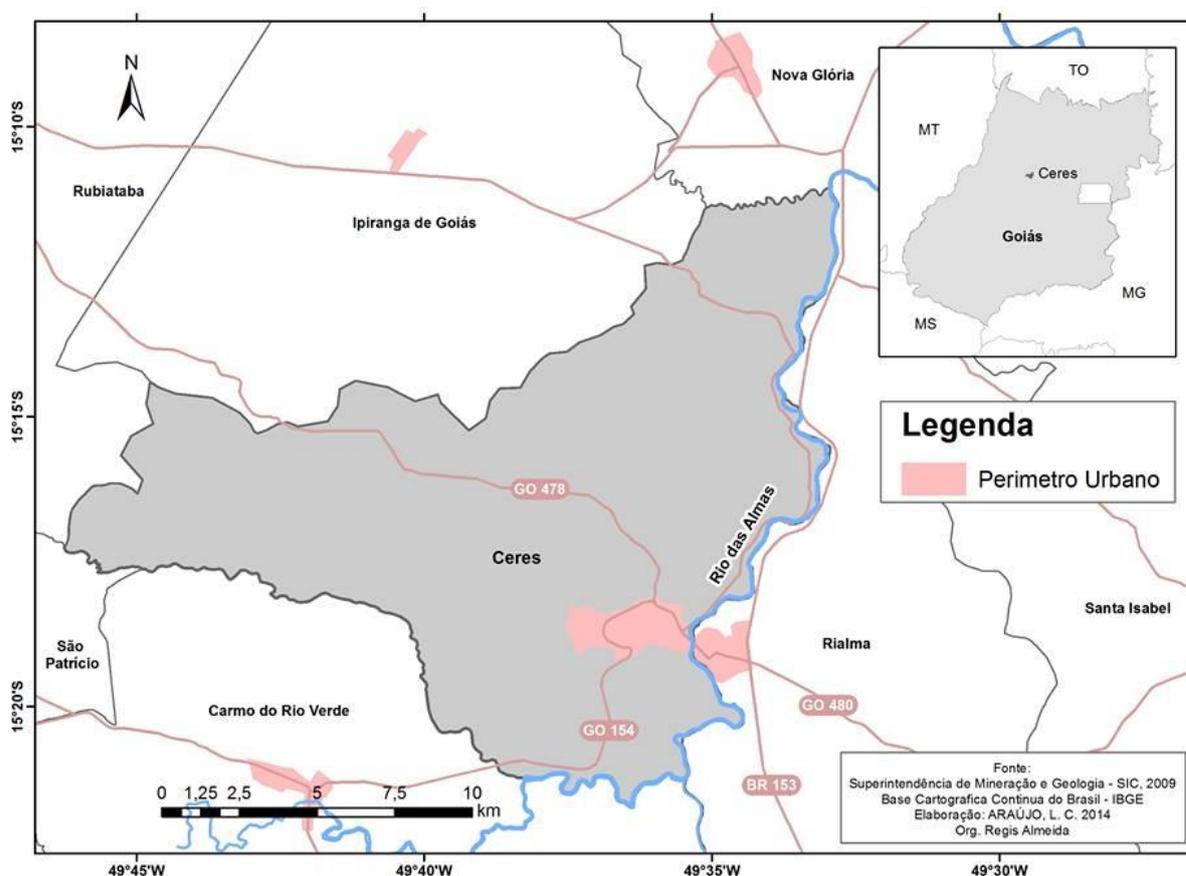
O ensino de geografia contribui para a formação da cidadania por meio da prática de construção e reconstrução de conhecimentos, habilidades, valores que ampliam a capacidade de crianças e jovens compreenderem o mundo que vivem e atuam, numa escola organizada como um espaço aberto e vivo de culturas.

Ao pensar-se em tais questões foram definidos os objetivos gerais para uma intervenção pedagógica articulada à problemática desta pesquisa. O primeiro deles foi a busca de uma aproximação entre escola e prefeitura para fomentar um processo participativo mais efetivo no

Plano Diretor e no planejamento e na gestão urbanas de Ceres pelos jovens escolares. Segundo, a construção de conhecimentos geográficos para que os alunos compreendessem a realidade, especificamente urbana, em que vivem e, com isso, pudessem participar mais ativamente da cidade em que habitam.

A escolha do município no qual essa intervenção se realizaria precisava ser coerente com a análise desenvolvida no capítulo 2. Por isso, escolheu-se o município de Ceres (ver figura 9), haja vista este ter sido o único município cujo Plano Diretor não fora plagiado; teve-se, *a priori*, uma abertura dada pelas escolas e professores visitados; bem como a abertura oferecida pela Prefeitura e Prefeita municipal.

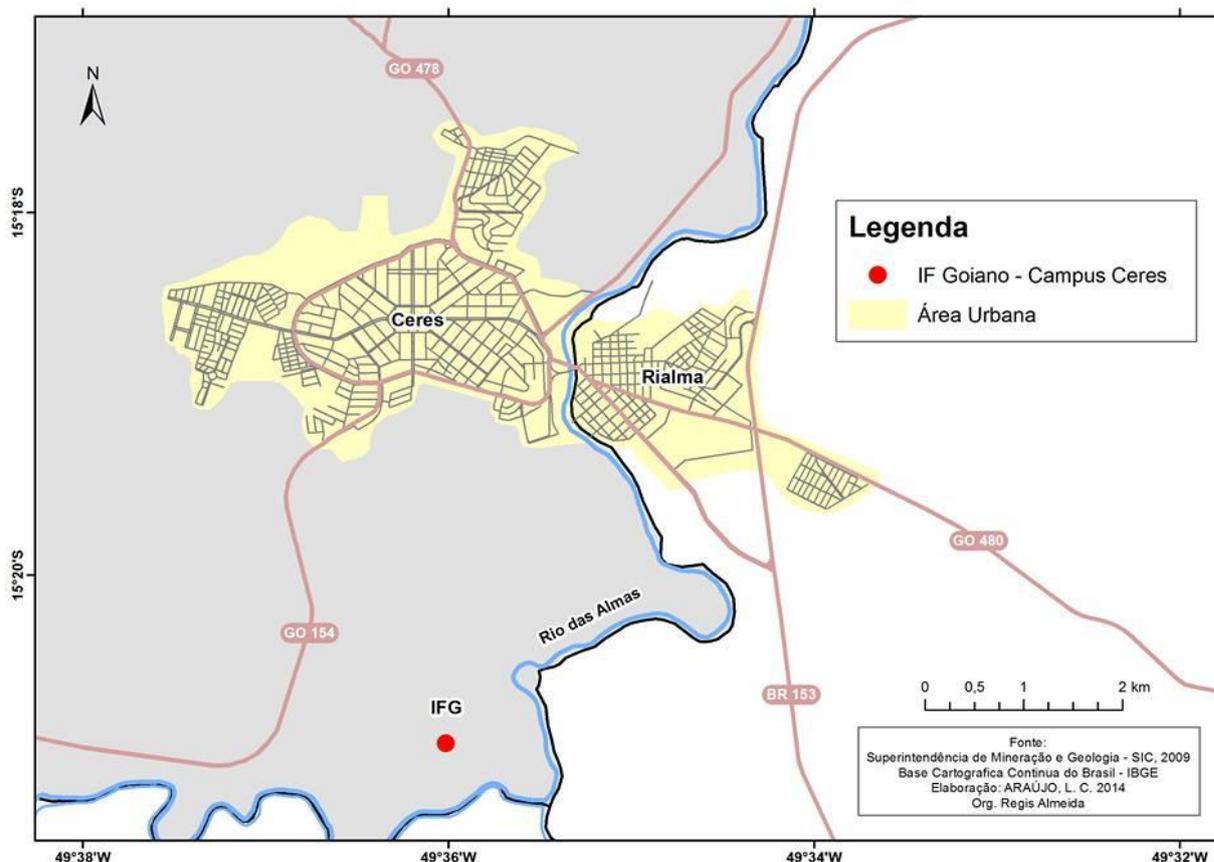
**Figura 9:** Localização do município de Ceres.



No momento da escolha da escola em Ceres, inicialmente uma escola pública estadual aquiesceu para a realização da nossa proposta didática. Porém, logo depois ela recuou, em função do chamado “currículo fechado” incumbido pela Secretaria Estadual de Educação. Isto

é, não se poderia trabalhar a proposta com os alunos no horário de aula. Fora da sala de aula era uma opção inviável em função de a maioria dos alunos serem jovens trabalhadores. Aliado a isso, há, também, o fato de o professor de Geografia dessa escola trabalhar em mais três escolas. Esse processo de negociação fracassada durou alguns meses. Por tal motivo, houve a necessidade de escolher outra escola: o Instituto Federal Goiano – Campus Ceres, conforme figura 10.

**Figura 10:** Localização do Instituto Federal Goiano – Campus Ceres



Outro aspecto que dificultou a intervenção foi a agenda da Prefeita municipal. Para usar os argumentos de seus assessores, este ano é um ano atípico, com uma copa do mundo e por ser ano eleitoral. Por fim, conseguimos negociar e acertar uma reunião, na qual se reuniram pesquisador, alunos e prefeita.

Como metodologia da atividade, formou-se um grupo focal com dez alunos, de 1º e 2º ano do Ensino Médio; um professor de Geografia da escola; e um professor de Geografia

convidado<sup>38</sup>. A justificativa para a escolha de alunos de 1º e 2º ano foi o fato de que estes jovens poderiam dar sequência, nos próximos anos, a tal proposta na escola. O critério de escolha dos estudantes foi o sorteio. Buscou-se uma equitatividade de mulheres e homens e de estudantes que residem em Ceres e em outros municípios circunvizinhos.

Escolhidos os participantes da atividade, definiu-se que seriam oito encontros para o debate de temáticas centrais, a saber: *Cidade, Espaço Urbano, Urbanização, Relação Cidade-Campo, Problemas Urbanos, Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Gestão Urbanos, Reforma Urbana, Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Plano Diretor de Ceres*. Ao final dos debates, os alunos proporiam ideias para o planejamento e a gestão urbanos de Ceres e/ou para o próximo Plano Diretor do município. Tais ideias seriam formalizadas em uma carta, que seria entregue em mãos à Prefeita do município. O encontro com a Prefeita seria o último momento da intervenção, quando os alunos poderiam debater, pessoalmente, com ela, suas ideias.

Vale assinalar que os alunos participantes de tal atividade são jovens com idade entre 14 e 16 anos; metade reside na zona urbana de Ceres e os outros cinco na zona urbana de municípios circunvizinhos, a saber: Rubiataba, Uruana e Carmo do Rio Verde.

Dessa maneira, a realização dos encontros ocorreu na própria escola, em salas de aula vagas, às segundas e sextas-feiras, durante o mês de junho, no período vespertino (às segundas-feiras, às 14h; e às sextas-feiras, às 16h), com duração entre uma e duas horas a cada encontro. Ressalta-se que dois encontros foram realizados no mês de julho em função dos jogos da seleção brasileira na Copa do Mundo, ocorrida no Brasil no mês de junho. Dessa forma, foram, ao total, nove encontros com os alunos, a saber:

*1º encontro: Sondagem dos conhecimentos prévios dos alunos sobre os temas supracitados*

O objetivo, nesse momento, foi averiguar os conhecimentos prévios dos alunos sobre os temas centrais supracitados. Essa etapa é importante, pois, “[...] o aluno é sujeito ativo que entra no processo de ensino e aprendizagem com sua ‘bagagem’ intelectual, afetiva e social, e é com essa bagagem que ele conta para seguir no seu processo de construção” (CAVALCANTI, 2008, p. 48). Enquanto pesquisador-participante, no papel de “professor”, eu tive, nesse momento, a função apenas de mediar a relação do aluno com os objetos de conhecimento. A realização dessa

---

<sup>38</sup> Vale assinalar que a coordenadora pedagógica e a professora de História da escola também se propuseram a participar de tal atividade. Contudo, em função de suas respectivas atividades administrativas e docentes, não foi possível a participação de ambas

primeira atividade foi por meio da fala oral dos alunos que, em seguida, escreveram o que pensavam e conheciam sobre as temáticas centrais supracitadas.

Em geral, a colocação e a fala dos alunos se assemelharam entre si, identificando a cidade como um espaço que aglomera e concentra certa quantidade de pessoas, dotado de uma diversidade de serviços e infraestrutura. Ainda, consideraram, a cidade como o espaço da vida social, justamente por permitir essa aglomeração de pessoas e o contato entre elas.

A cidade, por exemplo, “é um local de grande extensão onde existem prédios e construções destinados à moradia, comércio, lazer, alimentação, etc.” Em outra fala: “Um lugar onde se localiza uma grande comunidade, composta por várias residências divididas em lotes, quadras e bairros”.

É possível visualizar, então, que a cidade, para os alunos, passa a ser o *locus* privilegiado da vida social (CARLOS, 2004), além de ser “[...] visto como um espaço de concentração de oportunidades da satisfação de necessidades básicas materiais (moradia, saúde) e imateriais (cultura, educação)” (SOUZA, 2010, p. 20).

Na relação e diferenciação do espaço urbano e rural, observou-se que os estudantes diferenciam esses dois espaços de três maneiras: a partir da densidade demográfica, da espacialidade (sentido geométrico) e das atividades econômicas que caracterizam cada um.

O espaço rural é visto como um “vazio demográfico”, um lugar “distante” e de atividades ligadas ao setor primário (pecuária e agricultura), o espaço urbano é percebido como um lugar de concentração de pessoas, no qual se oferecem serviços básicos à população. Cita-se a seguinte fala: “Há um maior número de moradias e maior índice de densidade demográfica no espaço urbano do que no rural”. Outro aluno argumenta: “Espaço rural trata-se de locais afastados, onde normalmente habitam famílias dependentes de produção vegetal e animal para a sua sobrevivência”.

De tal modo, para os alunos, o campo é visto como um espaço “vazio”, em situação de oposição à cidade, como um lugar “longe” dos serviços básicos (saúde, educação, etc.). Isto é, o campo aprisiona, reforçando a velha máxima de que “a cidade liberta”. Como atesta Harvey (2004, p. 209), “[...] Gerações de migrantes têm buscado a cidade como um porto seguro contra as repressões rurais”. Vale ressaltar, ainda, que muito destes alunos já residiram no espaço rural, como eles próprios disseram: “Eu morei na roça, já. A cidade é muito melhor. Muitos lugares para ir. Muitas pessoas para se conhecer. Eu não quero voltar a morar na roça, não”.

Outro questionamento aos alunos foi sobre o que entendiam por *problemas urbanos*. O objetivo de tal questionamento era observar se os discentes conseguiam diferenciar *problemas sociais gerais na cidade* e *problemas urbanos*.

Na argumentação e escrita, citaram alguns problemas urbanos, em especial o asfaltamento de ruas, iluminação, esgoto. Por exemplo: “Falta de infraestrutura nas partes essenciais para o desenvolvimento da cidade, como a falta de hospitais, de rodoviárias, aeroportos e pavimentação de ruas”. Outra aluna explica: “é o incômodo da sociedade. Exemplo: ruas mal pavimentadas, odores de esgotos, mau iluminação” [sic]. Assim, observou-se que, para os alunos, *problemas sociais gerais na cidade* e *problemas urbanos* são processos iguais.

Em seguida, interrogou-se sobre as formas de superar os problemas urbanos. As respostas variaram entre *planejamento*, *manifestações*, *votar consciente*, “dinheiro”. Um aluno discursa o seguinte: “Fazer um diagnóstico dos problemas. Em seguida, passá-los aos responsáveis e acompanhar até a sua resolução”. Contudo, a maioria se mostrou cética quanto a sua superação. Em suas falas, ficou evidente certa apatia política. Segundo eles, “não adianta... político é tudo corrupto”; “o problema é a corrupção”; “as verbas públicas são todas desviadas”.

Em seguida, foi perguntado o que entendiam por *desenvolvimento urbano*. A maior parte das respostas ficou restrita ao crescimento (horizontal), “evolução” da cidade e a superação de seus problemas. Isso fica mais evidente na fala de uma aluna: “Crescimento e evolução de uma cidade”.

Todos os alunos afirmaram desconhecer os ideais da Reforma Urbana, a lei do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor. Interessante assinalar que a cidade ideal, para a maior parte dos estudantes, seria aquela na qual não existisse desemprego, que fosse “bem planejada”, “com muita gente”, uma cidade ecologicamente correta, com boas escolas, as ruas pavimentadas e com oferta de lazer.

Outro aspecto importante e que chamou a atenção foi que, para os discentes, a melhor (ou única) forma de participarem politicamente da vida da cidade é por meio do voto, “elegendo bem” prefeitos e vereadores. A contribuição da escola para uma maior participação, segundo eles, ocorreria por meio do ensino das disciplinas escolares, de forma a melhor conscientizar a todos.

*2º encontro: Debate dos conceitos e concepções de cidade, espaço urbano, urbanização e relação cidade-campo*

O segundo momento orientou-se pelo objetivo de debater os conteúdos, conceitos e as concepções de cidade, de espaço urbano, do processo de urbanização e da relação cidade-campo. O essencial na discussão era construir, junto aos alunos, outra visão sobre esses temas.

Primeiramente, o debate girou em torno do fato de a cidade ser um centro de gestão do território, isto é, centro de poder econômico, político, religioso, etc., e não somente caracterizada pelo tipo de atividade econômica *per se*. Muitos alunos deram exemplos que elucidaram tal questão. A maior parte citou a cidade como a sede dos três poderes do Estado – legislativo, executivo e judiciário; como espaço da centralização dos poderes econômicos (bolsa de valores, sede de empresas), ou mesmo da polarização dos meios de comunicação (provedores de internet, canais de televisão, empresas de mídia impressa, etc).

Discutiu-se, também, os critérios formais adotados para se classificar se um determinado espaço geográfico é considerado urbano no Brasil e em outros países. Por exemplo, no Brasil, para se definir um espaço como urbano ou não, o critério adotado é meramente político-administrativo. Na Europa, os países usam variados critérios, como o contingente populacional, a funcionalidade urbana, o tipo de atividade econômica, etc.

Em seguida, teve-se o debate urbanização: conceito nebuloso aos alunos, que o entendiam enquanto, somente, o processo de pessoas migrando do campo para a cidade e, também, como expansão do tecido urbano. Buscou-se, nesse momento, debater com os alunos que, na Geografia, a urbanização foi estudada sob diferentes formas: a) a urbanização enquanto surgimento de cidades, bem como o crescimento maior da população urbana em relação à população rural, em termos proporcionais; b) sentido de modernização da cidade. Oferta de serviços, tais como energia, asfalto, saneamento, etc; c) ideia de um modo de vida urbano, em contraposição a um modo de vida rural. Todos modos de compreender a urbanização estão interligados, sendo que um não pode ser estudado isoladamente do outro.

No debate para se compreender a relação cidade-campo, enfatizou-se que, mais do que oposição, a produção de tais espaços está dialeticamente integrada. Por fim, pediu-se aos alunos que exemplificassem todos esses processos no município de Cere. No início, teve-se certa dificuldade. Contudo, nesse momento é que fez importante a participação dos professores de Geografia convidados. Eles, especialmente, deram o suporte empírico da discussão, com

exemplos de processos que aconteciam em Ceres ou mesmo em municípios circunvizinhos, ajudando os alunos a melhor compreender os conceitos e concepções debatidas. Não se está afirmando que o papel dos mesmos restringiu-se a tal, mas apenas que essa foi a fundamental contribuição dos mesmos em todos os encontros.

### *3º Encontro: Debate dos conceitos e concepções de problemas urbanos e desenvolvimento urbano*

No terceiro momento objetivou-se debater os conceitos e as concepções de problemas urbanos, desenvolvimento urbano, Reforma Urbana. Como já frisado, o elementar era discutir e distinguir os *problemas sociais gerais na cidade* e os *problemas urbanos* (para os alunos, não há uma diferenciação entre ambos), além de entender o que vem a ser *desenvolvimento urbano*.

Inicialmente, como elemento problematizador central do debate, citou-se, a pobreza e a violência. Os alunos foram indagados se estes dois problemas eram, *a priori*, problemas sociais gerais que existia na cidade ou se eram tipicamente urbanos. A maior parte respondeu que eram *sociais gerais*. Um discente argumentou: “é um problema geral porque existe violência e pobreza no espaço rural também”. Argumento simples, porém correto. Os poucos que responderam que eram problemas tipicamente urbanos não conseguiram arguir sobre o(s) porquê(s) de considerarem tal fato.

De tal modo, depois das argumentações, ficou quase como consenso, entre os alunos, que pobreza e violência são problemas sociais gerais que podem ocorrer tanto no espaço urbano quanto no rural. Por isso, enquanto mediador do processo, problematizei que a forma pela qual estes dois problemas se manifestam na cidade é distinta da forma como se manifestam no campo. Segundo Souza (2010, p. 82), essa diferença se manifesta, principalmente, em sua forma espacial (segregação sócio-espacial, favelas, etc.) no modo de vida (falta de lazer, ausência de equipamentos públicos urbanos, etc.) e nas estratégias de sobrevivência (legais e ilegais, como o comércio ambulante, tráfico de drogas, etc.).

Em seguida, interrogou-se sobre as formas de superar os problemas urbanos. As respostas variaram entre *planejamento*, *manifestações*, *votar consciente*, “*dinheiro*”. Observou-se, nos discursos, a velha retórica de que o problema das cidades “é a falta de planejamento”, além da crença única e exclusiva da cidadania somente enquanto momento eleitoral, “da urna”, o que acaba por reproduzir o *status quo* da democracia representativa.

Mesmo não sendo objetivo desta pesquisa, pôde ser observada uma “crise de identidade política” nos jovens estudantes. Por um lado, muitos alegaram que a forma de superar os problemas urbanos ocorre por meio de manifestações e maior participação política na/da cidade. Paradoxalmente, demonstraram uma apatia e descrença política, ou, mais precisamente aos políticos profissionais, especialmente em relação à corrupção, como desvio de verbas públicas. Isso pode ser verificado na fala de um dos alunos: “Tem que saber planejar. Mas os políticos não querem isso. Por isso, a gente tem que saber votar, escolher bem o prefeito, os vereadores”. Outro argui: “Ano passado teve manifestação no país todo e nada resolveu. Políticos são todos corruptos mesmo. Mas, acho que o único modo é mesmo manifestando, indo para a rua”.

Em relação ao *desenvolvimento urbano*, a maior parte das respostas ficou restrita ao crescimento (horizontal), à “evolução” da cidade e à superação de seus problemas. Aqui, problematizou-se a diferença entre *crescimento* e *desenvolvimento*; os aspectos inerentes ao legítimo desenvolvimento urbano, que diz respeito, essencialmente, a um desenvolvimento sócio-espacial. Debateu-se com alunos que o *crescimento* refere-se a dimensão quantitativa, isto é, uma concepção ligada estritamente ao crescimento econômico da cidade ou mesmo à expansão da malha urbana. O *desenvolvimento* seria justamente quando a população aumenta sua qualidade de vida e, ao mesmo tempo, tem uma maior justiça social (SOUZA, 2003).

Um aspecto essencial nessa discussão foi a importância dada aos espaços públicos enquanto fomentadores de qualidade de vida, das relações sociais, do lazer e do ócio. Segundo o depoimento de um aluno, havia um terreno baldio, em Ceres, do qual as crianças se apropriavam para brincar e se divertir. Certa vez, a prefeitura mandou fechar e cercar esse terreno para a construção de uma escola (obra até hoje não realizada) e proibiram a entrada das pessoas. Em função dessa privação, as crianças e os jovens não tinham mais onde “jogar bola”, ou seja, ter um espaço para o ócio e o lazer. Consequentemente, os amigos se afastaram e não tiveram mais contato entre si. Passado algum tempo, conforme relata o estudante, ele se encontrou com vários desses amigos, mas a maioria era, agora, usuária de drogas.

Para esse aluno, foi em decorrência da privação do terreno baldio, no qual jogavam bola, soltavam pipa, brincavam, etc., que os colegas enveredaram por esse caminho, considerado errado por ele, pois “não tinham mais nada que fazer no tempo livre”. Tal relato é importante na medida em que transpõe a ideia de cidadania para uma dimensão física do cotidiano (GOMES, 2002). Além da dimensão material, pode-se analisar a perspectiva imaterial, ou seja,

o ponto de vista das relações sociais e das relações de poder projetadas nesse espaço. Logo, o território e a territorialidade na/da cidade.

Outro aluno citou um exemplo bastante interessante, em relação a um parque em Ceres, chamado Curumim. Por muito tempo, esse parque ficou abandonado e, em seguida, teve-se a reforma do mesmo. Segundo este aluno, o parque é um local muito bom para a prática de esportes, para passear, enfim, um ótimo espaço dedicado ao lazer e ao ócio. Com o parque, o município, segundo o aluno, ganhou muito em qualidade de vida, tanto psicológica quanto de saúde física: “É um ótimo lugar para relaxar, ler, passear, namorar e praticar atividade física”.

Nesse encontro, foi entregue a todos os alunos duas cartilhas, uma sobre o Estatuto da Cidade; outra sobre o Plano Diretor<sup>39</sup>, a serem lidas para o próximo encontro, a fim de se debater os princípios de Reforma Urbana.

#### *4º Encontro: Debate sobre a Reforma Urbana, Estatuto da Cidade e Plano Diretor*

Esse momento da atividade teve por objetivo, essencialmente, apresentar os princípios da reforma urbana, o que vem a ser o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. O debate foi realizado em cima de duas cartilhas, entregues aos alunos no encontro passado. Nesse contexto, problematizou-se o que viria a ser a ideia de planejamento e gestão urbanos.

Como era de se esperar, nenhum dos alunos tinham conhecimento a respeito dos três temas supracitados, questionando: “Seria o contrário da Reforma Agrária, só que na cidade?” [sic]. Raciocínio, dentro de seus limites, válidos para se debater o assunto em tela. A princípio, alguns alunos chegaram a afirmar: “Planejamento urbano é utópico”. Dentre os argumentos para sustentar essa assertiva está o fato, segundo eles, de as ideias e os projetos previstos no planejamento não serem executados. Tal momento foi importante para mostrar que o planejamento e a gestão urbanos, em especial o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, têm a missão de cumprir a função social da cidade, promovendo, assim, o desenvolvimento urbano.

Como dito, duas cartilhas foram entregues aos alunos no encontro anterior, uma sobre o Estatuto da Cidade e a outra sobre o Plano Diretor. A discussão, realizada oralmente, referiu-se ao contexto de luta para a criação do *Estatuto*, seus princípios e suas diretrizes. O debate sobre o Plano Diretor seguiu a mesma linha. Em função de a maioria dos alunos terem lido as

---

<sup>39</sup> A cartilha intitulada “*Estatuto da Cidade para compreender...*” foi um trabalho realizado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 2001. A cartilha “*Plano Diretor: participar é um direito*” foi elaborado pelo Instituto POLIS, em 2005.

cartilhas, poucas dúvidas ou questionamentos foram realizados. Os poucos comentários e/ou perguntas foram a respeito da demora da aprovação da lei e se o Plano Diretor estava sendo aplicado, de fato, pelos municípios. Todos os alunos afirmaram dizer que, antes de ler as cartilhas, desconheciam o que viria a ser *Estatuto da Cidade* e Plano Diretor. Entre as discussões centrais esteve a importância do Plano Diretor enquanto principal política urbana brasileira, tanto do ponto de vista do planejamento territorial quanto dos princípios que garantiam a participação popular.

#### *5º Encontro: Leitura, debate e análise do Plano Diretor de Ceres*

O quinto e o sexto encontro foram os mais importantes, tendo em vista o contexto proposto pela atividade. No encontro anterior foi debatido o que viria ser *Estatuto da Cidade* e Plano Diretor. Nesse momento, os alunos leriam e analisariam o Plano Diretor de Ceres. A princípio, por se tratar de lei, sugeriu-se aos alunos que lessem o material com calma, sendo o quinto encontro dedicado exclusivamente a esta atividade, a de leitura.

Naturalmente, surgiram estranhamentos com determinadas palavras, tais como “usucapião especial”, “edificação compulsória”, entre outros. No entanto, não era objetivo deste trabalho que os alunos realizassem uma leitura exaustiva e uma análise científica do Plano Diretor de Ceres; o que se desejava era que eles pudessem ambientar-se com o tipo de escrita e linguagem apresentada, com os instrumentos do Plano Diretor aplicados a uma determinada realidade, com a perspectiva de um projeto de cidade que cumprisse sua função social.

#### *6º Encontro: Debate e análise do Plano Diretor de Ceres*

Nesse momento, foi debatido todo o Plano Diretor de Ceres com os alunos, enfatizando seus três momentos: elaboração, aplicação e avaliação. Ao mesmo tempo em que se debatia o Plano Diretor, realizava-se também uma análise sobre a evolução histórica do município de Ceres, pois no próprio Plano há a chamada leitura da realidade.

Como “tudo era novo”, os estudantes, em geral, mais apreciaram e vislumbraram o Plano Diretor e a história do passado e do presente de Ceres – o processo de migração, os dados econômicos, sociais, os mapas, etc., – do que necessariamente estudaram-no.

Contudo, foi possível debater todos os princípios e as diretrizes do Plano Diretor de Ceres. Em relação à elaboração, argumentaram que poderia ter havido uma maior participação dos jovens, escolares ou não, pois há, no município, uma grande parcela da população nessa faixa etária. Notaram a falta da participação de muitas associações de moradores: “[...]No setor em que eu moro, tem uma associação de moradores de bairro, mas o nome dela não está aqui no relatório”. Outro chama a atenção de que a própria escola, por ser uma escola importante, não participou: “O Instituto com muitos professores com mestrado e doutorado não participou. Acho que poderia ter ajudado muito. Será que não foi convidada?”

Quanto ao conteúdo, os discentes destacaram como importantes os princípios e as diretrizes contidos no documento, em especial a questão ambiental. No geral, gostaram das propostas apresentadas, que, para eles, enquanto jovens, seria uma “Ceres legal” e “boa de viver”. No papel de pesquisador, pude problematizar que a maioria dos princípios e das diretrizes não foram executados. A resposta para essa não execução teria de ser obtida por eles pessoalmente, em reunião com a prefeita.

No final desses encontros, realizou-se um debate para se elencar os desafios urbanos de Ceres e do próprio Plano Diretor. O objetivo desse levantamento era incluí-los em uma carta proposta direcionada à Prefeita municipal, para que eles pudessem ser considerados no novo PD do município, a ser confeccionado este ano – 2014. Os detalhes da carta serão descritos a seguir.

#### *7º Encontro: Escrita de uma carta-proposta à Prefeita municipal de Ceres*

O sétimo encontro da atividade foi a escrita de uma carta-proposta à Prefeita municipal (ver apêndice) e um encontro com ela para discutir a carta. Esse momento, para os alunos<sup>40</sup>, foi o mais importante de todo o processo. A ideia central da carta era que os alunos escrevessem o que pensavam sobre a cidade de Ceres, propondo ideias para seu melhor desenvolvimento.

As principais ideias basearam-se em pensar: a) mobilidade urbana, em função de sua topografia ondulada, aliado ao fato de que a maior parte dos serviços, da infraestrutura e dos equipamentos públicos urbanos estão concentrados no centro da cidade; b) oferta de lazer à

---

<sup>40</sup> Em razão da transição do mês de junho para o mês julho – quando este encontro foi realizado –, alguns alunos não puderam participar do encontro devido a compromissos discentes na escola, tais como provas e trabalhos. De tal forma, somente quatro alunos puderam encontrar-se com a Prefeita, juntamente com o professor convidado e este pesquisador.

população; c) maior participação da população no planejamento e na gestão urbanos; d) implementação das propostas contidas no Plano Diretor do município de Ceres.

Vale frisar que todas as ideias e propostas foram pensadas e sugeridas pelos próprios alunos. Enquanto professor mediador, tive a função de somente organizar as ideias dos alunos. Somente como exemplo de tal processo, uma aluna sugeriu o seguinte: “Ceres é só subida e descida, um morro! Acho que deveria ter transporte público. Eu que moro lá no Sara Ribeiro [bairro distante do Centro], pra mim é muito difícil ir no centro. Lá também tem pouco comércio. É muito difícil!”. Outra aluna diz o seguinte: “Essa questão é muita séria mesmo. Ceres é só subida e descida. Isso muito complicado para quem anda em cadeiras de rodas. Poderia ter uma padronização das calçadas”.

Dessa maneira, questionei aos alunos: “Então vocês acham que se deve ter um projeto no Plano Diretor que inclua transporte público, padronização de calçadas, que melhore a vida das pessoas para poderem se locomoverem dentro da cidade?” Todos responderam que sim. O aluno, de forma cômica, disse: “Professor, isso aí tem um nome bonito, não é? Qual é mesmo?” Respondi, ao mesmo tempo, questionando: “Mobilidade Urbana?!” O aluno, alegremente, explanou: Isso aí!”.

A partir desse processo, então, é que se chegou aos temas centrais da carta e, conseqüentemente, das propostas da mesma.

As propostas sugeridas pelos alunos e alunas giraram em torno de três temas centrais, a saber:

- a) Elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana, contemplando os seguintes aspectos:
  - ✓ Implementação de transporte público em Ceres, articulando e contemplando o município de Rialma<sup>41</sup> e o Instituto Federal Goiano – Campus Ceres;

---

<sup>41</sup> Rialma é uma “cidade-irmã” de Ceres, separadas (ou ligadas uma a outra) por uma ponte e pelo Rio das Almas. O processo histórico e social do surgimento de ambas é semelhante, diferenciando-se Ceres por ter surgido como núcleo urbano planejado da CANG; Rialma abrigou o excedente da população que não conseguiu fixar moradia na Colônia, tendo sido inicialmente chamada de “Barranca” em função de, como o nome sugere, a população residir no barranco do Rio das Almas. Desde o surgimento da CANG, essas duas cidades têm um histórico de rivalidade entre si. No início, a família que morasse em Ceres e não quisesse perder seu direito de moradia e as terras doadas pelo governo federal tinha que se enquadrar em um sistema rígido de comportamento: nada de bebida alcoólica, de extravagâncias e festas noturnas – a CANG era lugar de trabalho. Por sua vez, a Barranca era o oposto, sem regras tão rígidas: era o lugar do ócio, da diversão, da libertinagem, com muitos bares e prostíbulos. A partir de então, Ceres, no imaginário social, representava a ordem social, o progresso. Em contrapartida, Rialma representava a desordem, o caos social, local que feria a moral e os bons costumes. Com o decorrer dos anos, a visão preconceituosa e discriminatória de Ceres para com Rialma foi só crescendo. Contudo, nos últimos anos,

- ✓ Elaboração de lei específica para regulação e padronização das calçadas das ruas ceresinas;
- ✓ Criação de uma ciclovia entre o perímetro urbano de Ceres e o Instituto Federal Goiano – Campus Ceres.

b) Elaboração de propostas e diretrizes direcionadas ao Lazer, contemplando:

- ✓ Revitalização do lago de Ceres, enquanto atividade de lazer à população de Ceres e cidades circunvizinhas;
- ✓ Retorno e funcionamento do cinema de Ceres;
- ✓ Revitalização do Mirante de Ceres.

c) Criação de um Grupo de Trabalho (GT), representando os alunos secundaristas do município de Ceres, abarcando o número maior possível de escolas públicas e privadas.

Para tanto, sugere-se:

- ✓ Articulação com a Secretaria de Juventude;
- ✓ Convite formal às escolas públicas e privadas do município.

Faz-se necessário contextualizar tais propostas.

A principal questão abordada pelos alunos sobre a cidade de Ceres foi sobre sua topografia irregular e ondulada e seus impactos à população. Os impactos e problemas à população, de acordo com os discentes, são: 1) locomoção de pessoas cadeirantes, em função da irregularidade das calçadas; 2) por ser difícil se locomover na cidade via transportes alternativos (bicicleta, por exemplo), há, ainda, uma concentração de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos urbanos no centro da cidade. Isso gera o processo que conhecemos por segregação sócio-espacial.

Portanto, segundo os alunos, uma descentralização de serviços e infraestrutura urbana se faz necessária para combater tal problema; 3) para se amenizar o problema da locomoção intra-urbana, os alunos sugeriram a criação de um sistema de transporte público que não

---

essa relação pejorativa vem mudando, porém, ainda hoje, Rialma guarda marcas psicológicas, sociais e espaciais desse tempo. Sobre toda essa dinâmica, há bons trabalhos científicos, a saber: Dayrel (1974), Castilho (2009) e Silva (2008).

contemplasse somente Ceres, mas também Rialma, cidadã-irmã, e o Instituto Federal Goiano (distante cinco quilômetros do perímetro urbano de Ceres); 4) no momento em que se discutia a implementação ou não do transporte público, todos os alunos apontaram para a necessidade de se criar uma ciclovia entre a malha urbana do município e o Instituto Federal, pois, além de representar um ótima alternativa de mobilidade, é um tipo de veículo não poluente.

O segundo tema prioritário dos alunos diz respeito ao lazer. Mesmo que o município tenha avançado nesse aspecto nos últimos anos, como apontam os estudantes, os principais locais de lazer estão desativados: o cinema, o lago e o mirante.

Como explicam os discentes, esses três lugares são (eram) o ponto de encontro da juventude ceresina para se relacionarem socialmente, isto é, são os locais onde a vida social acontece. Sem estes lugares, segundo uma aluna, “Ceres é uma cidade morta”.

O terceiro tema diz respeito à própria participação dos alunos no Plano Diretor. Depois de terem visto e o contexto do Planejamento e Gestão urbanos, das formas de participação, das benesses, etc., eles se sentiram motivados a participar.

Por isso, propuseram a criação de um grupo de trabalho que pudesse articular a maior parte possível dos estudantes secundaristas do município. Para que isso possa ocorrer, segundo eles, deveria haver uma parceria entre prefeitura e escolas, em especial uma articulação com a secretaria da juventude do município.

Importante assinalar que mesmo aqueles discentes que não são residentes do município de Ceres, disponibilizaram-se a fazer parte desse grupo permanente, caso foi fosse aceito pela prefeita.

#### *8º momento: Encontro com a Prefeita municipal de Ceres*

Em reunião de aproximadamente duas horas com a Prefeita, em seu gabinete municipal, conforme mostram as Figuras 9 e 10, os alunos puderam entregar pessoalmente a carta e debater com ela os problemas urbanos de Ceres e a participação popular no planejamento e na gestão urbanos, principalmente quando da elaboração no Plano Diretor.

**Figuras 11 e 12:** Encontro entre os estudantes do IFGoiano e a prefeita municipal de Ceres – 2014.



Fonte: ALMEIDA, R.R (2014).

É importante assinalar que a prefeita foi solícita e respondeu a todos os pontos questionados pelos estudantes, as dúvidas e angústias demonstradas por eles. Em relação à carta, a Prefeita discutiu, ponto a ponto, as propostas e ideias dos alunos. Ressalta-se tal questão, pois o primeiro passo para que haja uma maior participação popular nos interesses da cidade é a existência de uma abertura por parte do executivo municipal, um canal de comunicação à população.

Por exemplo, a respeito da mobilidade urbana, ao ser questionada sobre o tema/problema, a Prefeita deixou claro aos alunos que este é, realmente, o maior desafio/problema urbano de Ceres atualmente, não resolvido por diversos motivos: primeiro, nenhuma empresa terá lucro com transporte público no município, nem mesmo com os benefícios e incentivos fiscais oferecidos pela municipalidade; segundo, não foi construída, até hoje, uma ciclovia entre o IFGoiano e a malha urbana por falta de verbas destinadas a isso, nem mesmo, segundo ela, nos projetos e editais do Ministério das Cidades. A questão, portanto, fica no estreitamento da relação e diálogo entre o município e a Instituição de Ensino – IFGoiano; terceiro, a padronização das calçadas é uma extrema dificuldade por razões políticas e de apoio popular.

Em relação ao lazer, a prefeita respondeu aos alunos que o lago de Ceres, por margear o Rio das Almas, é um problema de licença ambiental. Atualmente, segundo ela, o Ministério Público abriu um processo para que o lago não fosse utilizado como atividade de lazer, por ferir a legislação ambiental, por estar localizado ao lado do Rio das Almas. Quanto ao cinema, o problema também é econômico, em função de ele ser um espaço grande, com capacidade para

aproximadamente quinhentas pessoas, com custos de manutenção elevados, mas possui uma baixa procura pelos cidadãos. No entanto, enquanto ele não volta a funcionar, há um projeto chamado “Cinema nos bairros” como forma de ofertar entretenimento à população carente. Quanto ao Mirante, a obra está em andamento, sem prazo para o término.

Mesmo que se possa discordar e questionar, em alguns pontos, as respostas da Prefeita, há de se elogiar a postura de abertura dada por ela aos questionamentos dos alunos e a forma que as respostas foram dadas. Para todas as respostas, a representante do executivo municipal apresentava documentos, ofícios, memorandos, etc., além de mostrar os projetos em andamento e os finalizados como meio de embasar empiricamente seus argumentos. Os alunos se sentiram valorizados com essa postura, pois não houve o velho discurso de políticos, segundo eles.

Registra-se, ainda, que o encontro contou com a participação de uma representante da Secretaria da Juventude do município. Segundo essa representante, o que estava sendo feito ali era algo que eles já estavam tentando realizar há, aproximadamente, dois anos, sem sucesso. Em sua fala, os principais argumentos para tal insucesso foram que “os jovens não querem participar”, que a “juventude é apolítica e não tem uma causa”. Além disso, deixou claro que um dos problemas centrais é a falta de diálogo entre as instituições, pois, segundo ela, o órgão já havia enviado vários convites ao Instituto Federal Goiano para poderem participar de políticas públicas no município.

No fim da reunião, a prefeita comprometeu-se a atender todos os pedidos dos alunos e oficializou um documento para tal, que até o fechamento da escrita deste trabalho não fora enviado.

### *9º Encontro: Avaliação da proposta pedagógica*

O último momento da atividade foi o de avaliação da proposta por parte dos alunos. Como ponto positivo, argumentaram que passaram a conhecer melhor o próprio município de Ceres, como se planeja e se gere uma cidade, seus recursos, etc., e que, possibilitado uma abertura, eles têm energia e vontade de participar desse processo, por conhecerem, agora, os vários benefícios e conquistas que se consegue ao tomar parte dos interesses da vida coletiva na/da cidade. Conforme a fala de um aluno: “Achei muito boa a experiência. Gostei muito. É importante saber como as coisas funcionam para a gente poder participar. A Prefeita, ainda, respondeu tudo o que a gente queria saber e tinha dúvidas”. Outro aluno argumenta: “Antes, eu

achava meio utópico essa coisa de participação e planejamento. Agora, penso que a gente deve pôr esse projeto em prática quando acabar as férias”. Uma aluna que participou da atividade, e que não é moradora do município de Ceres, comentou o seguinte: “Fico pensando se isso seria possível em minha cidade. Nas férias, vou tentar conversar com os amigos e os antigos professores sobre essa experiência”. Outro aluno expõe: “Aprendi bastante. Vi que conheço pouco sobre política, sobre Ceres, minha própria cidade! Vi que a gente, os jovens, podem fazer muito mais pela nossa sociedade”.

Como aspecto negativo, afirmaram o pouco tempo para a realização da atividade – apenas nove encontros – e o fato de ela ter sido realizada em final de bimestre escolar, próximo às férias. Se tivessem mais tempo para estudar sobre o assunto e para poder participar da atividade, o resultado seria outro. Isso ficou claro na fala de todos: “O único problema foi que foi final de bimestre e a gente tá cheio de provas e trabalhos” [sic]. Outro aluno arguiu: “Acho que se fosse um projeto maior, com a participação dos outros alunos da escola e no começo do ano seria muito melhor, porque a gente teria mais tempo e calma para estudar os temas e ter mais ideias para contribuir”. Uma aluna exclama: “No começo, eu não queria participar, não [da atividade]. Fim de bimestre, férias, e eu querendo ir para casa! Achei um pouco chato no começo. Mas acabei gostando. Poderia ser realizada em outro momento do bimestre, não no final”.

#### 3.4 – A CIDADE, O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS, A CIDADANIA E A ESCOLA

Os depoimentos supracitados são interessantes e nos fazem refletir sobre a própria juventude – suas práticas políticas, seus anseios, suas angústias e seus desejos para o futuro. Por isso, enquanto pesquisador, avalio como positiva e emancipadora essa experiência pedagógica. De início, destaca-se que não era objetivo central a formação do conceito de cidade por parte dos alunos, em função do tempo, pois, como ressalta Cavalcanti (2008, p. 55), “[...] a compreensão do tema cidade pelos alunos exige tratamento interdisciplinar, requer formação de um sistema amplo de conceitos, a aquisição de muita informação e o desenvolvimento de uma série de capacidades e habilidade”. Não obstante, tal colocação não significa dizer que os estudantes não tenham, agora, uma nova concepção e um entendimento diferente de cidade. O elementar é dizer que o caminho metodológico não levava a esse objetivo, mas sim a fomentar nos alunos uma consciência de participação na vida política da cidade.

Acredito que o objetivo foi alcançado na medida em que se fez ver, à escola e aos alunos, um horizonte tangível no processo de participação no planejamento e na gestão urbanos. Mesmo com todos os problemas e obstáculos, apresentados no segundo capítulo, que tratava sobre o planejamento e a gestão urbanos nos municípios goianos pesquisados, a participação popular se faz valer como um dos caminhos em há mais possibilidades da superação desses problemas, com a população ajudando, opinando, decidindo, fiscalizando, cobrando. Os alunos do IF Goiano – Câmpus Ceres, a partir de uma experiência real, vislumbraram que isso é possível. Reforça-se, de tal modo, que a participação é um caminho, também, para a construção da cidadania.

Em nossa atividade pedagógica, mesmo não discutindo as concepções de cidadania, os alunos se viram e se sentiram como cidadãos. Segundo eles, ter conhecimento dos direitos e dos meios para exercer tais direitos é a maior conquista cidadã; direitos estes que não são apenas políticos, mas também sociais, culturais, éticos, que contribuem para uma vida melhor, individual e coletivamente, na cidade. Além disso, há toda uma conquista realizada na escola e com a educação geográfica. Segundo Cavalcanti (2012, p. 125): “[...] A educação geográfica para a vida urbana com participação cidadã entende que o cidadão é um sujeito da política urbana, pois ele se faz cidadão também pela sua inclusão ativa na vida e na gestão da cidade”.

Em um contexto político mais amplo, reforça-se o espectro da educação para uma melhor compreensão e alargamento da sociedade democrática. Conforme argumenta Bobbio (1986, p. 31, grifos meus):

Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activae civitatis* [*Em latim no original: cidadania ativa*]; com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.

Portanto, alargar as possibilidades da prática democrática significa, também, fomentar as possibilidades da prática cidadã. Assim, se reforça o papel importante que a escola pode desempenhar, como um espaço aberto, dinâmico, inovador. Enquanto espaço formativo, não há dúvidas de sua potencialidade. Entretanto, se faz necessário mais do que reconhecer tal potencialidade; se faz importante compreender, efetivar e dar um valor social a tal potencial por meio de ações e atividades voltadas a uma maior participação na vida política da cidade. Em especial, que se gerem parcerias entre as instituições – escolar e as representantes do Estado.

Por essa experiência realizada, fica a evidência de que a juventude não é “apolítica” ou “sem causa”, mas sim que não lhe são proporcionados os meios e os instrumentos para que possam participar, politicamente, na cidade. E, por tal fato, reforça-se o papel do espaço escolar para a participação cidadã.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar o processo de planejamento e gestão urbanos em municípios pequenos do estado de Goiás, tendo em vista, especialmente, as experiências e possibilidades da participação popular, além das formas com que a escola e o ensino de Geografia poderiam contribuir nesse processo. Foi necessário, primeiramente, compreender a dinâmica do planejamento e gestão urbanos em tais municípios e os princípios de participação popular nestes. O Plano Diretor, por ser, desde o advento do Estatuto da Cidade, o principal instrumento da política urbana brasileira, foi escolhido como o principal caminho para tal compreensão, levando em conta a participação popular em sua elaboração, aplicação e avaliação. Considerada essa parte, buscou-se refletir a participação da escola e a contribuição do ensino de Geografia para fomentar uma maior participação popular na vida política da cidade.

Antes de tudo, o trabalho se situa em uma linha de pensamento a respeito da política urbana e da reforma urbana brasileira, e, ao mesmo tempo, da concepção de um ensino de Geografia voltado à prática cidadã. Parte-se do pressuposto da intrínseca importância do planejamento e da gestão urbanos ao desenvolvimento sócio-espacial da/na cidade. Acreditamos que a participação da população é a utopia a ser realizada nesse projeto.

Como pôde ser analisado nos municípios goianos, as evidências apontam para o entendimento que a participação da população no planejamento e na gestão urbanos é quase nula. Tal atividade restringe-se aos gabinetes de prefeitos e secretários (e, muitas vezes, de forma desarticulada entre si). Essa pouca participação ocorre em função de as próprias prefeituras não disponibilizarem canais de participação à população, como também por não incentivarem sua participação. Muitos municípios alegaram que possibilitam, sim, uma abertura à participação da população nas decisões coletivas, sendo a principal forma as audiências públicas. Contudo, as atas das reuniões nunca foram apresentadas para comprovar tal assertiva. Pode-se pensar que, na verdade, os municípios vendem uma ideia de “democráticos” e de “participação popular” em suas gestões, mas que, em realidade, não existe.

Mesmo com todos os avanços político-institucionais e legislativos (frutos de longa batalha da sociedade civil) pela Reforma Urbana, ainda se carece de uma maior mobilização da população para participar da vida política da cidade. Além da falta de abertura de canais de participação à população, há, também, a não-disponibilização de informações por parte do

Estado (escala local). Se o Estado não oportuniza à população sua participação, o cidadão, por conta própria, poderia pô-la em prática. Entretanto, este só o pode fazer com conhecimento de causa, munido de informação em qualidade e quantidade suficientes – o que lhe é negado.

Portanto, o poder executivo nega à população o direito à informação em qualidade e quantidade, seja por negligência política, seja em função de as próprias prefeituras não disporem de um quadro técnico de profissionais e recursos de informática e internet para disponibilizar dados e informação à sociedade em geral. Em um primeiro momento, pode-se pensar na chamada “vontade política” por parte dos profissionais políticos. Essa “vontade política” reflete, em si, a visão conservadora que, historicamente, foi a tônica das práticas políticas de nossos representantes no Estado. Em um segundo plano, pode-se pensar na chamada estrutura federativa do país, isto é, no modelo de atribuições e obrigações das instâncias federal, estadual e municipal nas responsabilidades administrativas, de investimentos e, principalmente, na distribuição e alocação dos recursos financeiros (provenientes dos impostos) destinados a cada ente do Estado (municipal, estadual e federal).

Desse modo, um desafio enorme é pôr em prática os princípios do Estatuto da Cidade, e um dos pilares para se atingir esse objetivo é a população opinando, decidindo, debatendo sobre os interesses de sua própria cidade. Esta pesquisa deixa em evidência que o principal caminho a ser percorrido é o da politização do planejamento e gestão urbanos. Quando se fala em “politizar”, pensa-se que a política esteja relacionada, conforme Arendt (2002), na convivência dos diferentes. É essa convivência de diferentes, com suas ideias, pensamentos, realidades, etc., que o planejamento atingirá seus objetivos. Pensa-se, também, na convivência entre as diferentes instâncias e instituições – Estado, sociedade civil organizada, iniciativa privada, instituições de ensino, etc. Contudo, esbarra-se, fundamentalmente, no pouco conhecimento da população, em geral sobre os ideais da Reforma Urbana. Por isso, a politização do planejamento estar-se-ia relacionada diretamente à sua democratização. Nessa democratização, pensa-se nos meios e nas formas para se informar e capacitar a população, tendo em vista a adequação da linguagem utilizada, os procedimentos analíticos, etc.

Em especial, politizar e democratizar o conhecimento a respeito do Plano Diretor, principal instrumento da política urbana brasileira, seria gerar valor social ao Plano Diretor. Somente quando a população compreender sua importância, seus objetivos e princípios ele se tornará uma realidade social concreta. Essa é a resposta mais coerente para se explicar a realidade dos municípios pequenos goianos, em que os Planos Diretores foram elaborados à

revelia dos interesses da população, reforçando-se o caráter estadocentrista e tecnocrático do planejamento e da gestão urbanas.

Viu-se que o Plano Diretor, como instrumento básico da política urbana, não vem atingindo seus dois principais objetivos – cumprir a função social da cidade e da propriedade. Ao que tudo indica, tais objetivos não vêm sendo atingidos justamente por falta de transparência e conhecimento por parte da população em seu processo de elaboração, aplicação e avaliação. O Plano Diretor, nesses municípios, tornou-se apenas um “mais do mesmo”, mais um documento, uma lei, sem nenhuma aplicabilidade social, como disseram os próprios entrevistados em Itaberaí e em São Luís de Montes Belos, e que pôde ser observado em todos os municípios pesquisados.

Contudo, faz-se necessário pôr em tela o contexto de sua elaboração. No caso dos municípios goianos pesquisados, na maior parte a elaboração dos Planos ocorreu entre os anos de 2005 e 2008. Lembra-se, aqui, que o ano de 2006 era o último prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade na elaboração dos Planos e adequação à lei. Especificamente em Itaberaí, Itapuranga e São Luís de Montes Belos, ao que tudo indica, na ânsia de não incorrerem em improbidade administrativa, as consultorias e/ou prefeituras plagiaram seus respectivos PD's. Além disso, outros municípios, tais como Anicuns, Goiás e Iporá, mesmo obrigados, não respeitaram o Estatuto da Cidade no que concerne à elaboração e atualização do Plano Diretor. Em todas essas situações sente-se a ausência do Ministério Público na fiscalização da aplicação das leis. Por isso, reforça-se, aqui, o pensamento de Ribeiro e Cardoso (2012, p. 108) ao afirmarem que “[...] a elaboração dos planos diretores deve ser encarada como uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem coletivo”, e não apenas como um dever e obrigação legislativos.

Entende-se que o Brasil ainda engatinha nesse processo da Reforma Urbana, por todo o contexto político vivenciado historicamente. Primeiramente, os quase trezentos anos de escravidão e, em seguida, ao final do século XIX, o surgimento do Estado brasileiro, sob os auspícios do positivismo liberal, e, com isso, um modelo de democracia representativa. Contudo, o que se viu não foi, de fato, uma “democracia”, mas sim a instalação de regimes oligárquicos, seguidos por duas ditaduras militares no século XX e pelo processo de redemocratização do país, a partir do final da década de 1980. A democracia brasileira, dessa maneira, ainda dá seus primeiros passos. A realidade dos municípios goianos demonstra isso, pois existem os Planos sem planejamento e as secretarias municipais que fingem planejar. De

acordo com Maricato (2002, p. 56), no Brasil ainda persiste a cultura dos “planejadores que não planejam”.

O atual momento é o de revisão da maioria dos Planos Diretores. Espera-se, agora, não uma preocupação com a quantidade de Planos, mas sim com sua qualidade. Isto é, que se promova uma maior democratização em sua elaboração e que não sejam utilizadas fórmulas alienígenas às realidades locais. E, se é momento de revisão, é imprescindível, também, que se leve ao conhecimento da população. O contexto social e político brasileiro são favoráveis. Elucidam-se as grandes mobilizações no mês de junho de 2013, por todo o país, e sua respectiva derrocada. Muitos afirmam que, por não se ter uma base forte e consistente de bandeira de luta, os levantes populares do ano passado não conseguiram se manter de pé. Uma análise interessante é a de Ronilk (2013, p. 10-11):

Podemos pensar essas manifestações como um terremoto que perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos. Mas, sobretudo – e isso é o mais importante –, fez renascer entre nós a utopia... No campo imediato da política, o sismo introduziu fissuras na perversa aliança entre o que há de mais atrasado/excludente/prepotente no Brasil e os impulsos de mudança que conduziram o país na luta contra a ditadura e o processo de redemocratização; uma aliança que tem bloqueado o desenvolvimento de um país não apenas próspero, mas cidadão.

As manifestações fizeram ecoar temas antes nebulosos à opinião pública, tais como democracia participativa, direito à cidade, reforma urbana, mobilidade urbana, entre outros. A cidadania começou a ser vista por outras lentes, isso porque o limiar das manifestações foi essencialmente a questão urbana. Para usar uma expressão de Milton Santos, as manifestações são uma contrarracionalidade do modelo de uma cidade cuja produção é resultado do modelo neoliberal, servindo de palco para a reprodução do capital.

Atualmente, o movimento enfraqueceu, mas não morreu. Que se use isso para uma maior democratização da cidade, especialmente ao planejamento e à gestão urbanas. O Plano Diretor, enquanto principal instrumento da política urbana, deve ser bandeira de luta em todas as cidades brasileiras. De tal modo, ressalta-se a intrínseca importância que a escola e a Geografia podem oferecer como potencial a essa maior participação. Nesse projeto, o horizonte a ser tangível é a cidadania. Se a realidade desejável ainda é distante, isso não é motivo para não querê-la. Para lembrar uma célebre frase de Oscar Wilde: “[o] progresso não é senão a realização das utopias”.

Ressalta-se, entretanto, que se tem em mente os vários problemas e desafios da escola pública brasileira: valorização dos professores (carga horária elevada, jornada de trabalho em duas ou três escolas, etc.), currículo engessado, entre outros. Não se quer, aqui, repetir a velha máxima dos *verbos conjugados no futuro do pretérito*: “poderia”, “deveria”, “precisaria”, etc. Quer se mostrar que a escola se apresenta como o principal “passaporte” para se permitir uma maior participação futura na vida política (FILMUS, 1997).

Viu-se que, quando são oportunizados canais de participação, a escola, os professores, os alunos têm, sim, condições de participar de atividades ligadas à vida política da cidade. Nossa experiência pedagógica no município de Ceres, juntamente com os alunos do IF Goiano, demonstrou isso. A escola, mesmo com todos os problemas, é uma possibilidade real para uma maior participação popular no planejamento e na gestão urbanos, especialmente, com as diversas disciplinas escolares que compõem o currículo de ensino, por meio das quais inserem-se os conteúdos escolares, notadamente a *cidade*.

A cidade é o lugar, por excelência, do exercício da cidadania, e, por isso mesmo, é um “[...] conteúdo a ser apreendido por seus habitantes, para que eles compreendam suas possibilidades para a vida de todos e de cada segmento, para que lutem por seus direitos individuais e coletivos, [...] para que discutam seus direitos para além das formalidades” (CAVALCANTI, 2012, p.124-125). De tal maneira, o essencial é criar-se agendas e projetos para uma cidade mais democrática, justa e igualitária, a exemplo do que foi realizado em Ceres com os estudantes do IF Goiano, resultando na criação de um Grupo de Trabalho Permanente ligado à Secretaria de Juventude do município, onde os jovens ceresinos terão voz para dizer que modelo de cidade eles querem e desejam. De tal maneira, a juventude estará exercendo sua cidadania o seu direito à cidade.

E eis a importância da Geografia e seu ensino: ajudar os sujeitos na compreensão espacial da cidade e nos instrumentos possíveis à sua mudança e transformação. A compreensão da cidade (gênese, função, produção e reprodução, etc.) aparece, ainda, como conteúdo curricular restrito à Geografia na escola. Por isso, estudar a cidade, na Geografia, não é somente estudá-la enquanto paisagem, mas enquanto lugar, território, dada sua complexidade. Uma importante concepção teórico-metodológica de compreensão e estudo da cidade, no ensino de Geografia, foi proposta por Cavalcanti (2008), na relação dialética: *aglomeração, produção social e cotidiano*. Existem várias possibilidades de se estudar a cidade. Em nosso trabalho com os alunos em Ceres, por exemplo, buscou-se refletir principalmente nas formas e nos

instrumentos de participação no planejamento e gestão urbanos. Sabemos dos limites práticos e teóricos de tal atividade. Contudo, mais uma vez, viu-se que quando prefeituras e escolas se mostram abertos a este tipo de atividade, a uma troca de saberes e experiências, é possível que se tenham ações, parcerias e projetos para uma cidade mais justa, igualitária e, sobretudo, democrática.

Portanto, é na convergência do movimento *da escola para o planejamento urbano e do planejamento urbano para a escola* que a participação popular, o direito à cidade e à cidadania tomarão a forma de um projeto de cidade consistente, perene e cristalizado. Se, como afirmou Harvey, ao produzirmos coletivamente a nossa cidade produzimos coletivamente a nós mesmos, certamente tal processo resultará em um novo tipo sociedade. A participação popular representa a luta pelo direito à cidade, que, por sua vez, reafirma o exercício da cidadania. Esse processo pode vir a representar, quiçá, um modelo social cuja democracia seja a *direta*. Luta-se, assim, para que as cidades sejam, a cada dia, reconhecidas como *educadoras* e que o planejamento urbano mostre e efetive, cada vez mais, sua dimensão *pedagógica*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBA, Nicolás de. El Parlamento Joven: una experiencia de educación para la ciudadanía democrática. In: **Investigación en la escuela: Educar para la participación ciudadana**. N. 68. Sevilla, España, 2009. P.73-84.

AMARAL, Marcelo Cintra. Planejamento urbano: entre a utopia e a heterotopia. In: Simpósio Brasileiro de Geografia Urbana – SIMPURB, XII, 2011. Anais XII **Simpósio Brasileiro de Geografia Urbana – SIMPURB**, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arg/trabalhos/c51130c5b50e9574819c5d1a4e0573de.pdf> > Acesso em: 20 de janeiro de 2013.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARNSTEIN, Sherry L. A Ladder of Citizen Participation. *Jornal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, nº, 1969. Disponível em: <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>

ARRAIS, Tadeu P. Alencar. **Geografia contemporânea de Goiás**. Goiânia: Vieira, 2004.

\_\_\_\_\_. **A região como arena política: um estudo sobre a produção da região urbana centro-goiano**. Goiânia: Vieira, 2007.

\_\_\_\_\_. **A produção do território goiano: economia, urbanização e metropolização**. Goiânia: Ed. UFG, 2013.

BARBOSA, Altair Salles; GOMES, Horieste; TEIXEIRA NETO, Antonio. **Geografia Goiás – Tocantins**. Goiânia: Ed. UFG, 2004.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e Direitos Humanos. In: CARVALHO, José Sérgio (Org.) **Educação, Cidadania e Direitos Humanos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BERNET, Jaume Trilla. Ciudades educadoras: bases conceptuales. In: ZAINKO, Maria Amelia Sabbag (org.). **Ciudades educadoras**. Curitiba: Ed. da UFPR, 1997. p.13-34.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6 ed; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de política I**. coord. trad. João Ferreira. Brasília: UNB, 1998.

CALLAI, Helena Copetti. Estudar o lugar para compreender o mundo. In: CASTROGIOVANNI, A.C; CALLAI, H. C; KAERCHER, N. A (orgs). **Ensino de Geografia: práticas e textualizações no cotidiano**. Porto Alegre: Mediação, 2000.

CANCLINI, Nestor García. Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização. 8ª Ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L.C de Q; CARDOSO, A. L (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012. p.27-52.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Uma leitura sobre a cidade. In: **Revista Cidades**. Vol. 01, Nº 01, Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004. p.11-30.

\_\_\_\_\_. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CASTILHO, Denis. **A dinâmica socioespacial de Ceres/Rialma no âmbito da modernização de Goiás: território em movimento, paisagens em transição**. Dissertação de mestrado. Goiânia: PPPGG/IESA/UFG, 2009.

\_\_\_\_\_. A Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG) e a formação de Ceres-GO – Brasil. **Élisée - Revista de Geografia da UEG**. v. 1, n. 01., 2012. Disponível em: <http://www.prp.ueg.br/revista/index.php/elisee/issue/view/53> > Acesso em: 15 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. Os sentidos da modernização. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 30, n. 2, p. 125-140, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/bgg/article/view/13802/8805> > Acesso em: 15 de abril de 2013.

CASTILHO, Denis; CHAVEIRO, Eguimar Felício. As cidades locais no território goiano. In: CAVALCANTI, Lana de Souza et al (orgs.). **Temas Geográficos**. Goiânia: IESA/UFG, 2008. p.133-153.

CAVALCANTI, Lana de Souza. **Geografia e Práticas de Ensino**. Goiania: Alternativa, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Geografia Escolar e a Cidade: Ensaio sobre o ensino de geografia para a vida urbana cotidiana**. Campinas/SP: Papirus, 2008.

\_\_\_\_\_. **O ensino de Geografia na escola**. Campinas/SP: Papirus, 2012.

- \_\_\_\_\_. **Geografía, Escuela e Construção de conhecimentos.** Campinas/SP: Papirus, 1998.
- \_\_\_\_\_. Geografía, enseñanza de la ciudad y formación ciudadana. In: **Investigación en la escuela:** Educar para la participación ciudadana. N. 68. Sevilla, España, 2009. p.51-61.
- \_\_\_\_\_. A metrópole em foco no ensino de Geografia: o que/para que/para quem ensinar? In: PAULA, F. M de A; CAVALCANTI, L. S; SOUZA, V. C de. **Ensino de Geografia e Metrópole.** Goiânia: América, 2014. p. 27-44.
- CHEVALLARD, Yves. **La transposición didáctica:** del saber sabio al saber enseñado. Buenos Aires: Aique, 1991.
- CIDADE, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Desdobrando o Orçamento Municipal.** Porto Alegre: ONG Cidade, 2009. Disponível em: <http://www.ongcidade.org> > Acesso em: 15 de abril de 2013.
- COSTA, Fábio Moura. A elaboração de planos diretores municipais como política pública de desenvolvimento: quatro experiências recentes em municípios baianos. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (orgs.). **Cidades médias e pequenas:** teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010. p. 145-165.
- DAYRELL, E. G. **Colônia Agrícola Nacional de Goiás: análise de uma política de colonização.** Dissertação de Mestrado (Instituto de Ciências Humanas e Letras da UFG). Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 1974
- FARIA, José Henrique. Ser da cidade um eterno aprendiz. In: ZAINKO, Maria Amelia Sabbag (org.). **Cidades educadoras.** Curitiba: Ed. da UFPR, 1997. p.141-144.
- FEDOZZI, Luciano. O Orçamento Participativo de Porto Alegre e a *demopedia*. In: FLEURY, S; SUBIRATS, J; BLANCO, L (Org). **Respuestas locales a inseguridades globales:** Innovación y Cambios en Brasil y España. Barcelona: CIBOD, 2009. p. p. 349-395.
- FILMUS, Daniel Fernando. Escuela y ciudad educadora: una relación a profundizar. In: ZAINKO, Maria Amelia Sabbag (org.). **Cidades educadoras.** Curitiba: Ed. da UFPR, 1997. p.75-90
- GARCÍA PÉREZ, Francisco F. Educar para la participación: un reto para la escuela del siglo XXI. In: **Investigación en la escuela:** Educar para la participación ciudadana. N. 68. Sevilla, España, 2009. p. 5-10.

GOIÁS, Secretaria de Estado das Cidades. **O planejamento como instrumento para o fortalecimento da gestão:** programa Cidade *pra* gente. Goiânia: SEGPLAN, s.d. Disponível em: <http://www.cidades.go.gov.br/> > Acesso em: 13 de maio de 2013.

GOIÁS, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás. **Ranking dos Municípios Goianos:** 2009. Goiânia: SEPLAN, 2010. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/rank2009.pdf> > Acesso em: 10 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. **Perfil das Finanças dos Municípios Goianos:** 2010. Goiânia: SEPLAN, 2010. Disponível em: [http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/perfil\\_financas.pdf](http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/perfil_financas.pdf) > Acesso em: 10 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Goias em dados.** Goiânia: SEPLAN, 2011. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/godados2011.pdf> > Acesso em: 10 de maio de 2013.

GOMES, Paulo César da Costa. **A Condição Urbana:** Ensaio de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GOMES, Horieste; TEIXEIRA NETO, Antônio; BARBOSA, Altair Sales. **Geografia:** Goiás-Tocantins. 2ed. Goiânia: UFG, 2004.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança.** São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **Tenda da Reforma Urbana.** Palestra ministrada na abertura do Fórum Social Mundial. Belém, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades.** Brasília: IBGE, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm> > Acesso: 18 de novembro de 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática.** São Paulo: Cortez, 1994

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Abordagens qualitativas de pesquisa: a pesquisa etnográfica e o estudo de caso. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. p. 11-24.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **O impasse na política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago, 2004.

MASSEY, Doreen. **Pelo Espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MATOS, Ralfo E. da Silva. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MENDONÇA, Marcelo Rodrigues. **A urdidura espacial do capital e do trabalho no Cerrado no Sudoeste Goiano**. Tese de Doutorado. Presidente Prudente, SP: Univesidade Estadual Paulista de Júlio Mesquita Filho – UNESP, 2004.

MOTTA, Diana Meirelles. Propostas de Legislação Federal sobre Política Urbana e o Desafio da Gestão das Cidades. In: MOREIRA, Mariana (org.). **Estatuto da cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001. p.15-46. Disponível em: [http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Estatuto\\_da\\_cidade.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Estatuto_da_cidade.pdf) > Acesso em: 18 de novembro de 2012.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. Um conceito de cidadania para se trabalhar a cidade. In: **Revista GEOgraphia**. Rio de Janeiro, Ano 1, n.1, p.93-120, 1999.

ORAIÓN, Mercedes. Reconstruyendo la participación ciudadana: tensiones en la articulación sociedad civil-Estado. In: SEIBOLD, Jorge R. **Escuela Ciudadana y Ciudad Educadora en el marco del Bicentenario**. Buenos Aires: La Crujía, 2011. p.35-53.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L.C de Q; CARDOSO, A. L (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012. p.11-26.

RIBEIRO, L.C de Q; CARDOSO, A. L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: \_\_\_\_\_. (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012. p.103-118.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades Rebeldes - passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p.9-20.

RODRIGUES, Rui Martinho. **Pesquisa Acadêmica**. São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência global**. São Paulo: Edusp, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Edusp, 2006.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pobreza Urbana**. 3ª Ed. São Paulo, Edusp, 2013.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidadania e a questão urbana no Brasil: Indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net> > Acesso em: 18 de novembro de 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SHULMAN, Lee S. Conocimiento y enseñanza: fundamentos de la nueva reforma. In: **Revista de currículum y formación del profesorado**. Ano 9, N 2. Granada, Espanha, 2005. Disponível em: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev92ART1.pdf> > Acesso em: 12 de abril de 2013.

SILVA, Priscilla Cavalcanti. **Participação Popular no planejamento de cidades: O Programa Cidade pra Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/UnB, 2011.

SILVA, Sandro Dutra. **Os estigmatizados: Distinções urbanas às margens do Rio das Almas em Goiás (1941-1959)**. Tese de Doutorado (Doutorado em História). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **A prisão e ágora:** Reflexões em torno da democratização do planejamento e gestão das cidades. Bertand Brasil: Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. **Fobópolis:** O medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M.L; SPOSITO, M. E. B; (orgs). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. (org.); **Geografia:** Conceitos e Temas. São Paulo; Hucitec, 1995.

TEIXEIRA NETO, Antonio. Os caminhos de ontem e de hoje em direção a Goiás-Tocantins. **Boletim Goiano de Geografia.** v. 21, n. 1. jan/jul., Goiânia, 2001. p. 51-70.

TONUCCI, Francesco. ¿Se puede enseñar la participación? ¿Se puede enseñar la democracia? In: **Investigación en la escuela:** Educar para la participación ciudadana. N. 68. Sevilla, España, 2009. P.11-24.

VILLAÇA, Flávio. **Ilusões do Plano Diretor.** Livro em arquivo PDF. Editora do autor, 2005. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf) > Acesso em: 18 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Dilemas do Plano Diretor.** Arquivo em PDF. Editora do autor, 1998. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf> > Acesso em: 18 de novembro de 2012.

## LEIS E DOCUMENTOS CONSULTADOS:

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) > Acesso: 20 de janeiro de 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade:** Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm) > Acesso em: 18 de novembro de 2012.

CERES, Prefeitura Municipal. **Lei Nº. 1.711:** Plano Diretor Democrático do município de Ceres. Ceres: Secretária de Administração, Prefeitura Municipal, 2010. Disponível em: <http://ceres.go.gov.br/portalthransparencia/leis/> > Acesso: 10 de abril de 2013.

ITAPURANGA, Prefeitura Municipal. **Lei nº 1.680/2007:** Plano Diretor Municipal de Itapuranga. Itapuranga, 2007. Disponível em: [http://www.itapuranga.go.gov.br/site/images/stories/prefeitura/lei\\_1680\\_plano\\_diretor\\_do\\_municipio\\_de\\_itapuranga.pdf](http://www.itapuranga.go.gov.br/site/images/stories/prefeitura/lei_1680_plano_diretor_do_municipio_de_itapuranga.pdf) > Acesso: 10 de abril de 2013.

### SÍTIOS CONSULTADOS:

BRASIL. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> > Acesso em: 11 de maio de 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> > Acesso em: 11 de maio de 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) > Acesso em: 01 de julho de 2013.

BRASIL. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/caged> > Acesso em: 01 de julho de 2013.

BRASIL. Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/rais/> Acesso em: 01 de julho de 2013.

CERES, Prefeitura Municipal. **Ceres:** referência na saúde. Matéria publicada em julho de 2013. Disponível em: <http://www.ceres.go.gov.br/comunicacao/descricao/72-ceres-referencia-na-saude.html> > Acesso em: 02 de julho de 2013.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/> Acesso em: 11 de maio de 2013.

GOIÁS. Secretaria de Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.go.gov.br/> Acesso em: 23 de abril de 2013.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento – SEGPLAN. Disponível em: <http://www.segplan.go.gov.br/> > Acesso em: 11 de maio de 2013.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br>  
Acesso em: 01 de julho de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **ONU: mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050.** Matéria publicada em 15 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/> Acesso em: 19 de junho de 2013.

O POPULAR. **68 cidades goianas sem médico.** Matéria publicada em 01/07/2013. Disponível em: <http://www.opopular.com.br/editorias/cidades/68-cidades-goianas-sem-medicos> > Acesso em: 02 de julho de 2013.

## APÊNDICES



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PLANEJAMENTO URBANO EM MUNICÍPIOS PEQUENOS DE GOIÁS E A  
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

*REGIS RODRIGUES DE ALMEIDA*

Município:

Mesorregião:

Ano de emancipação:

População Total:

População Urbana:

População Rural:

***QUESTIONÁRIO (MODELO)***

- 1) No município existe secretaria de Planejamento? ( ) Sim ( ) Não  
Se *não*, qual é a secretaria administrativa responsável pelo planejamento urbano do município?
  
- 2) Existe Plano Diretor no Município? ( ) Sim ( ) Não  
Se *sim*, está disponível na internet? ( ) Sim ( ) Não  
  
Se *Sim*, como foi a participação da população na elaboração do mesmo?  
Se *não*, há previsão de elaboração para o município? Quando?
  
- 3) Existe a disponibilidade de informações sobre a gestão administrativa do município na internet?  
( ) Sim ( ) Não  
Se *sim*, onde?  
Se *sim*, quais informações estão disponíveis?
  
- 4) Há alguma forma de participação da população no Planejamento/Gestão urbanos do município?  
( ) Sim ( ) Não  
Se *sim*, de que modo?  
( ) Audiência Pública ( ) Consulta ( ) Sociedade Civil Organizada  
( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

**ENTREVISTA GESTORES MUNICIPAIS (MODELO)**

- 1) Sr. Prefeito, fale-me um pouco de você, sua profissão, etc, antes de exercer essa função pública.
- 2) Quais têm sido, ou quais são, os principais objetivos de sua gestão?
- 3) Em sua opinião, quais são os principais problemas e desafios urbanos de seu município?
- 4) Como é pensado o processo de planejamento e gestão urbanos do município?
- 5) No município existe secretaria de Planejamento? Se *não*, qual é a secretaria municipal responsável pelo planejamento urbano do município?
- 6) Existe Plano Diretor no Município? Se sim, sabe como o processo de elaboração?
- 7) Existe a disponibilidade de informações sobre a gestão administrativa do município na internet? Se *sim*, onde? Quais informações estão disponíveis?
- 8) Há, de alguma forma de participação da população no Planejamento/Gestão urbanos do município? Se *sim*, de que modo? Tem conhecimento a respeito de alguma sociedade civil organizada, ONGs, Associação de Moradores, etc?
- 9) Voltando ao planejamento/gestão urbanos, como o senhor vê a participação da escola? Acredita que seja importante? Se sim, como a escola poderia ajudar? Há alguma parceria?
- 10) Nós, da Geografia, estudamos o espaço urbano, o planejamento/gestão urbanos, assim como os arquitetos, urbanistas, etc., porém de uma forma diferente. Gostaria de saber do senhor se a prefeitura dispõe de algum geógrafo como consultor, prestador de serviços, etc?

**ENTREVISTA PROFESSORES (MODELO)**

1. Qual é o curso de sua formação inicial? Onde? Quando? Possui Pós-Graduação?
2. Há quanto tempo exerce atividade docente em Geografia? E Nessa escola? Qual a carga horária? Possui outra atividade?
3. De que forma, em sua opinião, a Geografia é importante para a sociedade? E para a formação dos alunos?
4. Em relação à sua cidade, como a Geografia poderia contribuir para melhorá-la, do ponto de vista da justiça social, econômica e ambiental?
5. Tomando como referência o conteúdo de Geografia urbana, há algum material disponível para trabalhar em sala de aula, com os alunos? E, especificamente, a sua realidade local?
6. Você tem conhecimento do documento chamado Plano Diretor? Se sim, tem conhecimento a respeito do Plano Diretor do seu município?
7. Você, de alguma forma, participa ou participou do planejamento/gestão urbanos do seu município?
8. E a escola? Teve alguma participação? Você considera importante, e possível, promover essa participação? Como?
9. Você considera importante o ensino de Geografia preocupar-se educar para a participação popular na cidade? Se sim, como deve ser essa participação?

## CARTA DOS ALUNOS À PREFEITA DE CERES (MODELO)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL GOIANO – CAMPUS CERES

Goiânia, 30 de junho de 2014.

Senhora Prefeita,

Dirigimo-nos a Vossa Excelência, enquanto alunos participantes do projeto de mestrado do prof. Regis Rodrigues de Almeida – *Planejamento e gestão urbanos e a participação popular: a contribuição da escola e da educação geográfica*. Neste projeto, estudamos e debatemos os conceitos e concepções de *espaço urbano, cidade, problemas urbanos, desenvolvimento urbano, planejamento e gestão urbanos, Plano Diretor* e o *Plano Diretor de Ceres*.

Nos encontros e debates, vimos que os maiores desafios urbanos de Ceres são: a) mobilidade urbana, em função de sua topografia ondulada, aliado ao fato de que a maior parte dos serviços, infraestrutura e equipamentos públicos urbanos estão concentrados no centro da cidade; b) oferta de lazer à população; maior participação da população no planejamento e gestão urbanos; d) implementação das propostas contidas no Plano Diretor do Município de Ceres.

A seguir, nós, jovens escolares, sugerimos propostas, que acreditamos ser de extrema relevância para o desenvolvimento urbano de Ceres e que deveriam estar contidas no próximo Plano Diretor de Ceres, a ser elaborado este ano:

- d) Elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana, contemplando os seguintes aspectos:
- ✓ Implementação de transporte público em Ceres, articulando e contemplando o município de Rialma e o Instituto Federal Goiano – Câmpus Ceres;
  - ✓ Elaboração de lei específica para regulação e padronização das calçadas das ruas ceresinas;
  - ✓ Criação de uma ciclovia entre o perímetro urbano de Ceres e o Instituto Federal Goiano – Campus Ceres.

- e) Elaboração de propostas e diretrizes direcionadas ao Lazer, contemplando:
- ✓ Revitalização do lago de Ceres, enquanto atividade de lazer à população de Ceres e cidades circunvizinhas;
  - ✓ Retorno e funcionamento do cinema de Ceres;
- f) Criação de um Grupo de Trabalho – GT, representando os alunos secundaristas do município de Ceres, abarcando o número maior possível de escolas públicas e privadas.

Contando com a presença de Vossa Magnificência, antecipamos nossos agradecimentos.

Atenciosamente,