

Séptimo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

CONFLITOS URBANOS E GESTÃO PÚBLICA NO  
PATAMAR INSTITUÍDO PELOS PLANOS DIRETORES  
MUNICIPAIS - ANÁLISE POLÍTICA DE UMA  
INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA NA NOVA  
DEMOCRACIA BRASILEIRA

PEDRO CÉLIO ALVES BORGES – Dr. em sociologia (UnB) e Prof. Associado  
na Faculdade de Ciências Sociais da UFG (Brasil)

25 a 27/09/2013

BOGOTÁ/Colômbia

**TÍTULO:** CONFLITOS URBANOS E GESTÃO PÚBLICA NO PATAMAR INSTITUÍDO PELOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS - ANÁLISE POLÍTICA DE UMA INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA NA NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA

**AUTOR:** Pedro Célio Alves Borges – Dr. em Sociologia pela Universidade de Brasília (Brasil) e Prof. da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (Brasil)

**RESUMO:** Tratamos neste texto dos Planos Diretores municipais previstos na Constituição brasileira de 1988 para imprimir um caráter participativo às definições de política urbana nas cidades do país. Após a edição do Estatuto das Cidades, em 2001, os PDs passam a centralizar as definições sobre o crescimento urbano e o uso do território nas cidades. No entanto, quase sempre a premissa participativa fica reduzida ao mínimo ou simulada, no contexto das disputas pelo controle das cidades. No âmbito das ciências sociais, os balanços da primeira geração dos PDs registram distintos significados: 1. os PDs expressam marco político e jurídico essencial para ações de movimentos sociais e gestores municipais; 2. A conotação participativa impressa nos PDs acaba estrangida à função de ratificar decisões do executivo; e 3. a natureza dos PDs não renova as práticas de planejamento urbano (a não ser na forma jurídica e na função ideológica), além de recolocar a clássica oposição entre técnica e política, com nítidos prejuízos para a instância política. Com base em resultados parciais de pesquisa sobre política urbana e desafios para a gestão democrática, contextualizados nos embates de 2012 e 2013 para revisão do PD de Goiânia, argumentamos que forma-se um campo político em que ganham nitidez, por um lado, as afinidades entre iniciativas do executivo municipal e discursos de investidores urbanos, e de outro, os movimentos de moradores, ambientalistas, acadêmicos e urbanistas.

## INTRODUÇÃO

Na consecução dos princípios de função social da cidade e da propriedade urbana, afirmados na Constituição brasileira de 1988, os Planos Diretores Municipais (PDs) expressam um conjunto de conquistas emblemáticas das lutas por democracia e justiça social nas cidades. Por esse motivo eles tornam-se objeto central das reflexões que, visando à intervenção e ao conhecimento, enfatizam a politização das questões urbanas. Em particular nos territórios das grandes cidades, onde emergem os dramas típicos da modernidade periférica (tardia, lacunosa e marcada por fortes desigualdades sociais – MARICATO, 1996; RAMOS; BARBOSA, 2002; ONU, 2012; RIBEIRO; SANTOS jr., 2003), os PDs passam a integrar os cenários de ações coletivas e conflitos institucionais envolvendo direito à moradia e à preservação ambiental, melhoria nos serviços públicos, controle social sobre as tendências predatórias do capital e ampliação do acesso ao consumo de bens materiais e culturais.

Não obstante a exigência jurídica para os municípios elaborarem PDs participativos, as avaliações da primeira geração de experiências dessas instâncias não confirmam que elas necessariamente gerem impactos democratizantes à gestão das cidades brasileiras. Nos debates acadêmicos e políticos travados em torno de tal condição essencialista, mingam os consensos e sobram controvérsias. Geralmente aponta-se a necessidade de relativizar as análises para planos de qualificação empírica dos PDs, que mostrem além das propriedades normativas de sua concepção original.

No âmbito das ciências sociais, diferentes estudiosos dos temas urbanos após o Estatuto das Cidades<sup>1</sup>, vêm os PDs como marco jurídico norteador das iniciativas de movimentos sociais e gestores municipais visando combater as desigualdades sociais e outros problemas inerentes ao modelo de desenvolvimento, marcadamente excludente e elitista. Nessa vertente, o PD é enaltecido pelo incentivo que proporciona às práticas participativas na gestão municipal, ao controle social e ao desenvolvimento sustentável. Outra ênfase interpretativa modera o otimismo e ressalta nos PDs um

---

<sup>1</sup> Denominação popular da Lei N. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1.988, sob o compromisso de ordenar o crescimento das cidades brasileiras a partir dos princípios de combate às desigualdades e garantia da função social da propriedade urbana.

conteúdo de ratificação de políticas previamente definidas no âmbito dos executivos municipais. Esta é a singularidade dessa instância participativa diante de outros desenhos institucionais gerados no mesmo contexto de democratização e também formalizados na Carta de 1988: o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Conferências Temáticas da sociedade civil, entre outros. Uma terceira abordagem alerta para o aspecto de que, através dos PDs, assistimos à atualização do clássico antagonismo entre as esferas técnica e política. No limite, os apelos feitos à supremacia dos planos diretores (oriundos tanto dos defensores da reforma urbana – nos meios técnicos e lideranças populares – quanto dos investidores de capitais especulativos e predatórios das cidades) acabam por reforçar o cunho conservador e avesso à participação popular presente na primeira esfera.

As formulações dessas três vertentes, quando aproximadas a universos de interesses conflitivos que se movimentam e conferem singularidades aos territórios urbanos, nem sempre se contradizem ou se anulam. Sobretudo, propiciam rico arsenal de hipóteses e indicadores para avaliação institucional, uma vez que expressam os cenários das disputas discursivas travadas na esfera pública. Nelas são maturadas as lógicas do campo político, em que ocorrem as *lutas hegemônicas* (Gramsci), as batalhas pelo *controle dos meios legítimos de produção da dominação legítima* (Weber e Bourdieu) ou, ainda, *a formação da vontade e opinião* (Habermas).

A partir daí, uma apreciação profícua dos PDs demanda uma abordagem que, preliminarmente, relativize suas pretendidas virtudes imanentes e também evite a prévia condenação de sua pressuposta vocação para manipular e cooptar as tendências transgressoras originadas no mundo da vida. Propomos neste trabalho que a compreensão dos processos de formulação e ritos de aprovação dos planos diretores ganha fôlego quando submetida ao enfoque de politização das questões urbanas. Assim considerados, os fluxos decisórios das políticas públicas baseados nas prescrições dos PDs acabam interagindo com os interesses de forças empenhadas em aumentar influência sobre agendas e programas de governo, em que pese a enorme ênfase propagandística em sua autodefinição de promotores do interesse geral.

Tomamos como referência empírica desse exercício o momento de debates em torno da revisão do PD de Goiânia, datado de 2007. O projeto de revisão apresentado pela prefeitura em outubro de 2012, recolhido dois meses depois e reapresentado em março de 2013, provocou controvérsias na Câmara Municipal e estimulou manifestações de moradores, ambientalistas, empresários, acadêmicos e urbanistas, entremeadas por intervenções do ministério público que, dadas as suas propensões como instituição de *accountability*, apontam para a judicialização dos conflitos políticos. Nestas polêmicas, até a aprovação pela Câmara Municipal em abril de 2013, destacaram-se duas ordens de denúncias. Numa delas, a revisão do PD veio atender interesses de grandes empresas de distribuição e transportes, que ampliavam os negócios na cidade. Uma dessas empresas ganhou maior destaque por haver colaborado com vultosos recursos financeiros para a campanha eleitoral do partido do prefeito. Na segunda, diagnosticava-se nos efeitos das proposições de revisão a negação das teses enfatizadas pela coligação partidária do prefeito durante a campanha eleitoral do ano anterior, relacionadas à sustentabilidade ambiental.

As exposições e argumentos desenvolvidos nas seções adiante decorrem de resultados preliminares de pesquisa em andamento sobre política urbana e desafios para a gestão democrática em Goiânia. Mostram os nexos que se estabelecem entre agentes do mercado e autoridades públicas, para viabilizarem a reestruturação, legalização e ampliação de atividades na cidade, até então desenvolvidas sob proteção de circuitos suprainstitucionais e extralegais. A revisão das normas do Plano Diretor para o ordenamento territorial e para o licenciamento ambiental foi o instrumento estratégico nesse sentido. Ao modo exposto nas seções adiante, estas articulações e nexos mobilizam componentes das dimensões técnica e simbólica ligadas à produção das condições que levam à reprodução de poderes e práticas da política tradicional.

## I. PLANOS DIRETORES MUNCIPAIS – HISTÓRICO E BALANÇOS TEÓRICOS

Na sequência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades, o Plano Diretor (PD) torna-se instrumento primordial para formatar e dar operacionalidade técnica e institucional aos princípios da política urbana no país. Resumidos na legenda da “função social da cidade e da propriedade”, estes princípios evocam uma gama de bandeiras construídas de meados dos anos 1970 até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, por meio das quais lideranças comunitárias, da sociedade civil e agentes públicos reivindicavam reforma urbana, democracia e justiça social. Os diagnósticos sobre desigualdades extremas na estrutura social e sobre o caráter patrimonialista das instituições políticas brasileiras unificavam as mobilizações. Fundamental era promover a superação dessas duas matrizes e suas renitentes heranças nos espaços urbanos: pobreza, periferias desassistidas e visível degradação ambiental, corrupção de governantes e impunidade, subnutrição, desemprego e violência, além do descrédito das instituições e da baixa qualidade dos serviços públicos.

Primeiramente de formulação obrigatória para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, a partir do Estatuto da Cidade a exigência de planos diretores estendeu-se para municípios definidos como de especial interesse turístico ou localizados em territórios sob influências de significativo impacto ambiental ou, ainda, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Também a diretriz da participação popular na elaboração dos PDs viu-se reforçada pelo Estatuto da Cidade, tornando-se critério para avaliar a normativa da gestão democrática dos municípios.

Através dos planos diretores instituem-se possibilidades de viabilizar anseios de técnicos, ativistas e líderes comunitários, que buscavam melhorar a vida e a gestão nas grandes cidades, cujas expansões seguiam lógicas de desdenhar os debates sobre o planejamento a troco de abonar ocupações irregulares, fraudar documentos e aprovações públicas para grandes investimentos, devastar áreas verdes e destruir recursos hídricos. À autonomia que se estabelece, então, para os municípios criarem leis que fortaleçam gestores locais e moradores, ampliando a transparência e o controle sobre gastos, sucede uma conotação otimista sobre os PDs. Estudos e

pesquisas universitárias compartilham com técnicos das três esferas de governo e a opinião pública a concepção a respeito da necessidade de reforçar os “planos diretores municipais”, denominação a que rapidamente cresce-se o termo “participativos”.

Entretanto, similar à avaliação de qualquer política pública, também em relação aos planos diretores os consensos são escassos. Neles sobressai uma primeira base de interpretação influenciada por esse otimismo de corte acadêmico e militante. Suas principais orientações analíticas preconizam que através do PD há possibilidades para o planejamento harmonizar os diferentes instrumentos de política urbana e, ademais, submetê-los ao crivo de efetivo controle social. Trata-se de uma linha prolífera e engajada no esforço para consolidar as inéditas conquistas voltadas a integrar canais participativos nas agendas de política urbana. Suas produções subordinam-se, dessa forma, a um enfoque algo institucionalista, ainda que não seja este o pressuposto declarado dos autores. Particularmente no campo das políticas públicas, a análise ganha maior propriedade e adequação se enxergar as instituições como um conjunto de normas e regras que estruturam a ação social e política (MEYER E ROWAN, 1991 – *apud* AVRITZER, 2008). Os argumentos, neste caso, conduzem a afirmar que quanto mais a “instância plano diretor” absorver e operacionalizar as diretrizes do Estatuto da Cidade, melhores condições terão governantes e governados para pactuar políticas de combate às desigualdades sociais e a seus efeitos desagregadores sobre a degradada vida urbana.

Destacam-se neste panorama levantamentos de rica base empírica, além de instigantes balanços críticos dos planos diretores. Duas redes de pesquisadores e técnicos, no âmbito do Instituto Polis (CIMBALISTA e SANTORO, 2009) e do IPPUR-UFRJ (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011) formam as referências neste campo. Desta segunda fonte consta uma pesquisa de acompanhamento e suporte para implementação dos planos diretores, que trabalhou com robusta amostra dos processos de mobilização para aprovação de planos diretores em 526 municípios<sup>2</sup>. Ademais da diversidade captada na pesquisa, cabe ressaltar os impulsos para o

---

<sup>2</sup> A base da pesquisa foi o projeto Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, em convênio com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da UFRJ (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011)

fortalecimento dos municípios propiciados pelos PDs. “Avanços” quanto à pluralidade de atores que adentram a cena pública e passam a participar do planejamento urbano ensejam relatos e interpretações otimistas, não obstante os diagnósticos também ressalvarem que “velhas práticas [ligadas] à cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros”, dificultam sobremaneira a pretendida democratização (SANTOS JR.; MONTANDON; op. cit. – p. 27).

A constatação destas dificuldades na maioria dos municípios não dilui, entretanto, a aposta ético-política presente neste campo de pesquisas. Seus estudos reiteram, sobretudo, as vantagens da nova institucionalidade em comparação aos padrões tecnocráticos e antipopulares que regiam os instrumentos de política urbana até então<sup>3</sup>.

Uma segunda vertente de compreensão tipifica os planos diretores como um “desenho institucional de ratificação”. Aqui, para além de balizar os estímulos das prescrições institucionais no sistema político, a ênfase recai na dinâmica das relações entre Estado e sociedade e nas mudanças no sentido de uma cultura política participativa. Dessa forma, a efetividade das transformações transcorridas com o novo marco urbanístico-jurídico é que centraliza a análise. Ilustramos essa postura com o esquema de Avritzer (AVRITZER, 2008), que toma o plano diretor a partir das suas evidentes limitações quanto ao potencial de introduzir a cultura participativa na gestão pública. Por isso, ele é visto como *estrategicamente inferior* diante de outras modalidades da ação coletiva do mesmo quadro emblemático na CF-1988, o orçamento participativo (OP) e os conselhos de políticas setoriais. O modelo de

---

<sup>3</sup> “No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emerge como uma peça política, que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo sobretudo os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros –, tradicionalmente aliados dos processos de construção da política urbana.” (CIMBALISTA e SANTORO, 2009 – p. 6)

Avritzer vale-se de três critérios para distinguir, nesse sentido, os desenhos institucionais participativos (ou “instituições participativas”): a maneira de organizar a participação, as relações dos movimentos participativos com o Estado e os níveis em que a legislação exige do governo implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008).

No primeiro critério sobressai o OP, por ser o desenho institucional de maior efetividade para realizar a *participação de baixo para cima*, ainda que nas experiências verificadas pelo autor a iniciativa do Estado tenha sido decisiva para implantá-lo (a intenção do autor consiste em ressaltar que a iniciativa do OP cria uma institucionalidade de “baixo para cima”). No segundo, a *partilha do poder* com a sociedade civil e os movimentos sociais é vista no contexto das relações com o Estado. Neste caso, os conselhos de políticas setoriais constituem o desenho institucional mais ilustrativo. Por sua vez, no terceiro formato constrói-se a participação, com tendências a, no máximo, atingir um “*processo de ratificação pública*, ou seja, no qual se estabelece um processo em que *os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente*” (AVRITZER, op. cit. – p. 46. Grifos nossos).

O conceito de instituições participativas pretende preencher a lacuna que fica na literatura quando os métodos concentram-se nas regras (formais e informais) das instituições políticas “resultantes da autorização de representação” – exs.: parlamentos, partidos e poder judiciário<sup>4</sup>. Como o objeto da presente reflexão centra-se nos planos diretores, exploremos um pouco a análise das instituições participativas no Brasil posteriores a 1988, feita por Avritzer, no que ela permite avaliar a ratificação pública. De início, é possível constatar nos processos de ratificação pública a inexistência de vetores “de baixo para cima” e de “partilha de poder”. Diferentemente, diz o autor, na ratificação pública (essência participativa dos PDs) a deliberação conclui processos elaborados antes, no âmbito do Estado (na seção seguinte veremos como no PD de Goiânia o processo, menos do que buscar a ratificação, fica todo ele sob estrito

---

<sup>4</sup> “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, op. cit.). É diante desta condição de *incorporar os cidadãos à deliberação*, que o autor designa menor efetividade democrática aos Planos Diretores Municipais.

controle do próprio Executivo). Desde a iniciativa da proposta e a convocação para debatê-la e gerar emendas até as decisões finais, nada do que vier (ou veio) “de baixo” terá garantia de ser incorporado. Além disso, embora os desenhos de ratificação pública possam variar no contexto das relações Estado e sociedade civil e possam também envolver mais atores sociais, eles não pressupõem ou não admitem qualquer forma de *partilha do poder*. “Sua relação é com uma decisão tomada anteriormente pelo Estado”, arremata Avritzer, levando a que sua capacidade democratizante seja, por isso, baixa<sup>5</sup>.

A terceira linha de compreensão acentua o ceticismo de Avritzer sobre a natureza democratizante dos planos diretores. Em contrário, diz, sob a ilusão de promover a democracia e a participação popular no planejamento, os conteúdos do PD traduzem um viés conservador de primeira ordem. A crença nas vantagens miraculosas dos planos diretores “se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja a ideologia da tecnocracia”, enfatiza Villaça. (VILLAÇA, *op. cit.* – p. 21).

Villaça alerta que a desejada instauração de um modelo de planejamento urbano democrático e participativo, como a consciência predominante enaltece nos PDs, constitui promessa para não ser realizada. Na prática, trata-se de profundas ilusões de ativistas comunitários de esquerda, pesquisadores e técnicos comprometidos com as bandeiras do Movimento Nacional Reforma Urbana. Estes setores reproduzem a postura – ingênua, mas nem sempre – de localizar as origens dos graves e antigos problemas urbanos no crescimento rápido, incontrolável e desordenado das cidades, desvinculando-as da desigualdade social e dos instrumentos reguladores da propriedade urbana, em especial o zoneamento. Ou seja: repõem e legitimam as falácias de uma análise conservadora de que se as maiores cidades tivessem seguido bons planos em seus crescimentos, elas não viveriam os problemas

---

<sup>5</sup> Ainda que tal classificação (de *baixa capacidade democratizante*) integre a tipologia construída ao final do texto, essa *negatividade* não impede que o autor averigüe contextos em que o desenho de ratificação pública seja útil para fomentar processos participativos. Aplicando seu esquema na compreensão do processo ocorrido em Salvador, Avritzer conclui que os PDs podem conter um teor democrático mais efetivo em realidades de sociedade civil débil e sistema político antiparticipativo.

hoje vividos. Ou ainda, que a adoção de bons planos conseguirá erradicar estes problemas. (VILLAÇA, *op. cit.* – p. 10. Ver também MATOS, 2008).

Da acirrada base de críticas do autor ao *caráter messiânico* dos PDs, assinalemos aquelas que canalizam argumentos para nossas intenções e temas neste artigo: a ilusória diferenciação entre os planos diretores e o zoneamento, como vetores de política urbana; a vocação antidemocrática contida na crença em planos técnicos; e as louvações à premissa de “participação popular”, que acabam sonogando a efetiva participação dos cidadãos.

A primeira ilusão traduz a noção dos defensores do PD, de que enquanto o zoneamento refere-se *apenas* ao uso do solo e pode ser autoaplicável, ele (o PD) busca objetivos distintos e relacionados a problemas amplos da cidade, como transporte, saneamento, habitação, qualidade do ar, áreas verdes, etc. Há, então, a notória vantagem de o PD ser mais abrangente. Ocorre que na prática, resgata Villaça, quando os PDs normatizam sobre diversos campos e níveis de ação, eles prescrevem soluções genéricas relativas ao desenvolvimento social e econômico do município, além de adentrarem em alçadas de outras esferas de governo. Por isso, são prescrições que viram letra morta, para não serem implementadas. Simplesmente os municípios não controlam verbas, recursos e condições exigidas para execução do que é previsto nos PDs. Na prática, as medidas exequíveis acabam sendo aquelas que dialogam com as forças e grupos atuantes na cidade, interessadas em construir anteparos para suas escolhas relacionadas a investimentos e negócios no território urbano, ou seja, tudo que já é tratado pelo zoneamento.

Segundo as observações de Villaça, a hiperexaltação dos PDs faz reaparecer na agenda de definições das políticas urbanas antigas vocações autoritárias, travestidas de ilusão democrática. Trata-se da “fé no poder miraculoso dos planos”, postura original de técnicos e administradores profissionais que dota de superioridade as fórmulas e modelos advindos da racionalidade instrumental. O domínio de regras corretas de gestão bastará para suprir os vícios da política e dos governos e para garantir administrações rigorosas, retas e eficientes na condução aos resultados desejados. Como denominou Nogueira, essa é a política dos técnicos, idealizada como

instância destituída de conflitos e interesses presentes na subjetividade própria da condição humana (NOGUEIRA, 2005). Na política dos técnicos pensa-se ser possível prever as vontades e as iniciativas dos sujeitos sociais e, assim sendo, designar-lhes respostas antecipadas nas doses em que elas estiverem indicadas.

Ainda que anunciadas para favorecer a cidadania, vê-se que soluções assim precisas e previsíveis – descoladas das paixões e disputas irracionais – só podem ser concretizadas em condições que impeçam as manifestações dos cidadãos ou que as tolerem por dever de ofício, mas simplesmente não as levem em conta na tomada de decisões. Ao expressarem esta “ideologia da tecnocracia que perdura entre nós”, os PDs vão ao encontro das cabeças que, renegando as mazelas da política, por extensão renegam toda a atividade política.

Além daí, Villaça desnuda a “essência antidemocrática” dos planos diretores com o paradoxo possível entre as delimitações técnicas para a cidade, neles inscritas, e as plataformas de ação dos prefeitos escolhidos em eleições populares.

“Se as obras que um prefeito deve executar são as que o Plano Diretor determina, então isso, em épocas eleitorais tornaria iguais as plataformas políticas de todos os candidatos, no tocante a obras. (...) E se o prefeito [candidato] propuser obras que não constem no Plano Diretor e ganhar as eleições? O que vale mais? A democracia direta do eleitorado, que ao eleger esse candidato aprovou sua plataforma de campanha, diferente do plano diretor, ou a democracia indireta que aprovou, através dos vereadores, as obras previstas no plano?” (VILLAÇA, op. cit. – p. 45)

Parece estar clara a caracterização deste paradoxo tendencial entre o autoritarismo tecnocrático do PD e o mais expressivo componente do imaginário democrático ocidental, ou seja, a tradução da soberania popular através de maiorias eleitorais. A ele são acrescidos outros indícios de como o instrumento técnico pode antagonizar-se ao mandato popular, amparado em bases judiciais, na forma da fixação de prazos para execução de obras e da ausência de referências sobre disponibilidade orçamentária em planos diretores. Estaria se instituindo, enfim, meios de legitimação pública para a invasão e quebra da autonomia do executivo por outros poderes.

Para contrapor argumentos à convincente lógica de Villaça sobre a possibilidade antidemocrática dos PDs, nada melhor do que evocar os perigos que derivam do polo oposto, as tradições hiperpresidencialistas de nossas repúblicas, no Brasil e na América latina. A lembrança dos fenômenos associados a essas tradições não requer esforços: autoritarismo e instituições pretorianas (SODRÉ, LAMOUNIER, 1977), personalismo (HOLANDA, 1984; DA MATTA, 1991), clientelismo e ineficiência dos serviços públicos (LEAL, 1978), privilégios estamentais (FAORO, 1975) e outras matrizes do atraso político (MARTINS, 1994). Quer dizer, nas novas democracias emergem tendências de mudança, que apontam exatamente a renovação de costumes políticos para viabilizar o controle da sociedade civil e dos movimentos sociais sobre os vícios dos executivos. Na consecução desse processo um mecanismo especial veio a ser o plano diretor municipal, adornado da obrigatória participação popular.

A última crítica de Villaça aos PDs, que aqui trazemos, dirige-se ao engodo da participação popular. De fato, as pesquisas há pouco citadas reúnem fartas evidências de quanto o requisito participativo padece de visíveis limitações. Reconhecendo a importância de tê-las em mente, prosseguimos a reflexão evocando o recente caso de revisão do PD de Goiânia, em que a postura do executivo municipal envidou nítidos esforços para mitigar a participação popular, embora declamasse ritualmente as suas vantagens no processo, e desfigurou grosseiramente as prescrições técnicas do plano diretor vigente, embora a elas declarasse concordância e obediência formal.

Ao entrarem na prática da política urbana, quando da revisão do PD de Goiânia, alguns conceitos, além de *participação*, sofrem resignificações e prestam-se a usos diversos que os distanciam dos seus sentidos originais e os convertem em *slogans* e estratégias discursivas no campo político. Os termos *Participação* e *cidade compacta* passaram por esta transfiguração, adequando-se às intencionalidades dos agentes que os proferiram nos embates por hegemonia na política urbana. Assim, vai se firmando a regra geral observada nas experiências dos PDs: conceitos substantivamente poderosos na origem sendo deslocados para formas de vocábulos vazios e genéricos, retóricas incapazes de explicitar conteúdos ou compromissos de ação.

## II – ESVAZIAMENTO E MANIPULAÇÃO DOS CONCEITOS POLÍTICOS

### - PARTICIPAÇÃO: SIMULACRO E ENCENAÇÃO

Neste texto distinguimos “participação política” de participação política. A primeira com aspas, de uso generalizado nos discursos oficiais, refere-se ao modo de citar e louvar a participação simplesmente por tratar-se de exigência da lei, típico de quando governantes e militantes alheios aos compromissos, dinâmicas e desafios dos processos participativos apelam à “participação”. Participação sem aspas refere-se aos conteúdos associados desde as origens da moderna teoria política: inserção dos indivíduos em ações coletivas, aprendizado cívico, controle sobre os poderes, descentralização, autonomia, mudança social e emancipação. (ver PATEMAN, 1992; HELD, 1987; e HUGARTE, 2004).

Na classificação de Avritzer, a participação verificada nos cenários de aprovação e revisão de PDs esgota-se na dimensão ratificadora das audiências públicas, exigidas pela legislação. Para Villaça, nestas audiências aparecem claramente os diferenciais das condições de atuação pública derivados das diferentes localizações dos indivíduos na estrutura de classes. Moradores de bairros e cidadãos comuns são convidados para debater o PD, ao lado de representantes de entidades (sindicais, religiosas, empresariais, de profissionais técnicos e outras) e de agentes públicos diversos: secretários e técnicos do executivo, além, eventualmente, do próprio prefeito. Desprovidos de informação e domínio técnico de vários assuntos da pauta, as intervenções dos moradores ficam presas a temas locais e soam tímidas perante vozes intelectualizadas, revestidas de autoridade técnica e de outras conotações simbólicas que atuam em homologia às hierarquias sociais.

Durante o período de tramitação do projeto de revisão do PD, de meados de 2012 a abril de 2013, não se pode notar esforço do executivo goianiense para levar audiências públicas a sedes de associações comunitárias ou a outras arenas em que as representações populares pudessem promover mobilizações precedentes para tratar dos problemas da cidade e dos bairros. A mesma ausência ocorreu em relação a incentivar debates com entidades e representantes dos municípios vizinhos para tratar

de problemas de escopo metropolitano, que são vários e de gravidade crescente. Por parte da Câmara Municipal houve apenas quatro audiências públicas, importantes e motivadoras do debate, porém nenhuma delas em comunidades de bairros de qualquer região da cidade<sup>6</sup>. Ressalte-se que nas demais ações públicas em Goiânia, ao longo do ano, desde muitos anos, já se instituiu o hábito de abordar a cidade através de divisões espaciais que agregam bairros, setores e vilas contíguas, em que há problemas e aspirações comuns das populações<sup>7</sup>.

Não que se espere garantia de participação nas audiências públicas. Mas trata-se aqui de avaliar compromissos com a busca da participação ou de evitá-la. Nas sete audiências públicas realizadas para a revisão, nas duas ocasiões em que foi apresentado – ao final de 2012 e em fevereiro de 2013, essa distinção fez-se notar<sup>8</sup>. Relatos das audiências públicas em outros municípios – e mesmo em Goiânia, em 2007 –, mostram que a elas comparecem ínfimas minorias das majorias que quase nunca participam das questões públicas. E que, regra geral, entre tais hiperminorias os moradores dos bairros com renda média ou alta se apresentam mais ativos na interlocução e exposição de propostas do que os moradores dos bairros pobres, onde estão as majorias sociais. E isso por vários motivos ligados a renda, escolaridade, acesso a informações, etc<sup>9</sup>. No mesmo passo, as minorias historicamente vinculadas à participação permanente não costumam comparecer às audiências públicas ou a elas comparecem não na condição de moradores de bairros. Em geral, por nelas enxergarem quase nenhuma efetividade ou efetividade nula, a começar pelo fato dessas instâncias não serem deliberativas.

---

<sup>6</sup> Visivelmente, com exceção da única audiência pública realizada na própria Câmara Municipal, as outras três foram convocadas sob pressão de opinião pública: na sede do Ministério Público (dia 11/04) e na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (dia 22/04), no Auditório da Biblioteca da UFG (23/04).

<sup>7</sup> As secretarias da própria Prefeitura seguem aplicações regionalizadas de seus programas específicos. Vem do próprio Plano Diretor vigente na cidade a definição de territórios distintos na cidade. Por exemplo, no Macrozoneamento Econômico-Ecológico que o PD adota há oito regiões instituídas. O TRE administra a movimentação eleitoral de Goiânia em dez Zonas Eleitorais distintas. Em outras gestões petistas, buscava-se contato com a população através dos encontros regionais para debater orçamentos participativos.

<sup>8</sup> Três audiências foram realizadas em 2012 e quatro em 2013. Estas últimas foram praticamente forçadas por seguidas solicitações de entidades e órgãos de imprensa: na sede da Ordem dos Advogados do Brasil, no Ministério Público, na Universidade Federal e na Câmara Municipal.

<sup>9</sup> As observações de Villaça sobre as ilusões da participação nos planos diretores coincidem com as premissas adotadas por vasta literatura sobre processos participativos. Ver o diagnóstico desta literatura no balanço teórico sobre a potencialização das assimetrias para a participação em sociedades de altas taxas de exclusão e desigualdades, publicado por LUBAMBO e MIRANDA, 2007.

A questão colocada passa, então, a ser: se a audiências tendem a retratar e reproduzir hierarquias socialmente estruturadas, a solução, então, é extirpá-las do acesso ao grande público ou modificar a sua natureza restritiva, começando por ampliá-las? Em Goiânia, a estratégia do Executivo guiou-se pela primeira opção, revestida de discursos indicativos da segunda. Ou seja: evitar a participação fortalecendo as retóricas da “participação popular”.

De outro lado, os representantes dos segmentos minoritários, que controlam poderes econômicos e políticos, também pouco comparecerem às audiências e preferem atuar em outras esferas – matérias na imprensa, reuniões de bastidores, eventos de entidades pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe do executivo” (VILLAÇA, op. cit. - p. 49). O extremo ocorreu quando a Câmara Municipal convocou audiência pública para aprovar as modificações no PD para dois dias após o natal de 2012 e a sessão para aprovar a revisão para o dia seguinte. Exatamente assim, como se fosse ato escondido e politicamente inconfessável, a ser efetuado quando os cidadãos dedicados às comemorações de natal e ano novo e descuidados da vigilância política. Mesmo assim, a manobra recebeu graves denúncias na imprensa, levando a prefeitura e a mesa diretora a recolher o projeto.

Dois meses depois, ao final de fevereiro, o projeto é reencaminhado para apreciação na Câmara Municipal. Tudo foi feito para que a revisão cumprisse ritos quase de votação sumária. Uma audiência realizada na Câmara Municipal, em março, vazia de debates e esclarecimentos por parte dos representantes da prefeitura a respeito das modificações propostas. A exceção no silêncio cúmplice da Câmara Municipal veio com arguições de dois vereadores, Djalma Araújo o PT e Elias Vaz, do PSOL, que poucas ressonâncias provocaram entre seus pares.

As indagações de entidades civis, estudantes e do ministério público, através da imprensa e atos públicos a duas das mudanças, forçaram a realização de três outras audiências, no Ministério Público, na Ordem dos Advogados do Brasil e na Universidade Federal de Goiás. Em nenhuma delas os representantes do prefeito ou os vereadores debateram os conteúdos arguidos. Limitavam-se a ouvir e a pontuar evasivamente a respeito. Não houve interação ou criação argumentativa nos plenários

das audiências públicas, num misto de arrogância e pleno desprezo aos interlocutores expresso pelos agentes do Executivo e do legislativo, além da tibieza e incapacidade de defender as próprias propostas das denúncias de ordem jurídica e política. Os elementos essenciais que tipificam os processos de formação de opinião e deliberação – o enfrentamento e entrecruzamento de ideias e argumentos na esfera pública – foram a todo custos evitados dentro das já esvaziadas formas de “participação” divulgadas pela prefeitura. Assim se manifestou o Ministério Público:

“Nas referidas audiências foram suscitados vários questionamentos pela sociedade, contrários à aprovação do projeto, em razão de possíveis impactos ambientais e urbanísticos advindos da proposta de alteração, sem que houvesse qualquer resposta a estes questionamentos, por parte do Poder Executivo Municipal. Assim, mais uma vez, não foi garantida a participação popular no referido processo legislativo.” – (GOIÁS, 2013)

Nem mesmo a função ratificadora das audiências os defensores da revisão do PD dispuseram-se a buscar através das audiências públicas. À audiência na UFG a mesa diretora da Câmara Municipal sequer compareceu ou enviou representante, constituindo-se talvez no maior desconforto institucional vivido pela universidade em época democrática. Um constrangimento às autoridades acadêmicas e não-acadêmicas presentes, que não as impediu de realizarem os debates do PD em plenário informal e improvisadamente dirigido pelo reitor. O secretário municipal de planejamento registrou presença na reunião, sem expressar uma só vez opinião ou situar-se quanto aos conteúdos das polêmicas. Impávido durante o tempo em que durou a audiência, ele apenas ouvia as denúncias e solicitações de esclarecimento.<sup>10</sup>

Liberando-se das audiências públicas, as minorias dominantes operam noutras arenas, que acabam se revelando mais poderosas e efetivas para sobrepor-se à força das pressões populares acumuladas nos debates públicos. Neste universo vicejam

---

<sup>10</sup> O secretário da Seplam, Nelcivone Melo, somente se manifestou ao final da reunião, para reafirmar que sua missão ali era de ouvir com atenção as intervenções, para levá-las ao prefeito que, magnânimo e munificente, as apreciaria. Quatro vereadores também registraram presença: Djalma Araújo, Elias Vaz e Dra. Cristina, expuseram suas opiniões sobre alguns temas levantados. O vereador Paulo Borges também compareceu e declarou não ter condições de opinar sobre os as indagações feitas em relação à maioria dos temas levantados na audiência.

mecanismos informais de negociação e reciprocidade, muitos deles imunes ao aparato legal da democracia e quase sempre arranjos impenetráveis pela percepção dos profanos, como sublinhou Bourdieu.

Configura-se uma lógica dual do campo político em que os desvios e esvaziamentos das audiências públicas convertem a participação em ritos meramente formais, dissolvendo sua capacidade de receber e repassar reivindicações populares. As demandas expostas por representantes dos bairros, as denúncias de irregularidades do poder econômico contra o ambiente e a comunidade e as acaloradas polêmicas que ali transcorrem em busca de propostas ou soluções, batem naquele espaço sem garantia de serem encaminhadas aos ambientes dos tomadores de decisões sobre o planejamento da cidade. Porém, a aparência da “participação” aberta e acessível a todos permanecerá cultivada como simulacro para conferir um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas (VILLAÇA, op. cit. – P. 49).

#### - CIDADE COMPACTA E DE USO MISTO – intencionalidades e falácias

Um dos pontos da proposta de revisão do PD que o prefeito e representantes se dispuseram a defender, nas suas raras manifestações públicas, mostrou-se na busca de amparo técnico-conceitual com a tese da “cidade compacta de uso misto”. Seu conteúdo apareceu na redação do Art. 116-B, um dos que mais polarizou os alertas e arguições contrárias à revisão, por abrir as vias locais nas “Unidades Territoriais denominadas Áreas Adensáveis e Área de Desaceleração de Densidade” a todas as tipologias e portes de usos e atividades não residenciais<sup>11</sup>.

A justificativa enunciada fixou-se na previsão de que a instalação de equipamentos de uso misto em regiões menos ocupadas atende à vocação econômica do município e, de resto, concretiza o conceito de cidade compacta ao longo dos

---

<sup>11</sup> No Art. 116-B da proposta, as tipologias e portes de usos e atividades não residenciais com graus de incomodidade 1 e 2, admitidas na Lei 8617/2008, e as exigências de elaboração preliminar de Estudo de Impacto de Trânsito – EIT e de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, ficaram admitidas nas vias locais 3, 4 e 5, numa forma de incentivar os preceitos da “Cidade Compacta de Uso Misto” para ocupação dos “Vazios Urbanos” de Goiânia.

corredores estruturais, já constante do atual Plano Diretor. Dessa forma, busca-se otimizar a infraestrutura de mobilidade urbana e atrair empreendimentos para dinamizar a geração de emprego e renda para a cidade. Sinteticamente, a “cidade compacta de uso misto” concebe a cidade com unidades habitacionais próximas a atividades de comércio, lazer, cultura e serviços, todas estas funcionando em uma só região de quadras e bairros, o que resulta em diminuir gastos públicos com conjuntos habitacionais longe do centro, em evitar deslocamentos cansativos e demorados para os trabalhadores e, por conseguinte, em melhorar o rendimento energético da cidade.

Do ponto de vista da racionalidade linear que orienta o planejamento urbano, essas vantagens atendem perfeitamente aos anseios de conforto dos moradores e de melhor aproveitamento dos recursos do município, a ponto de tornarem-se consensuais, não fossem duas singelas falácias na forma de sua inclusão no PD: a falácia da generalização e a falácia da platitude sofismática.

Na primeira falácia, o prefeito e auxiliares confirmaram que uma maneira eficiente de desmoralizar um conceito é aplicá-lo de forma indiscriminada a situações nitidamente distintas. Mesmo admitindo-se (apenas para viabilizar o raciocínio) que os princípios da ocupação compacta nas áreas sob influência dos corredores estruturais das avenidas T-7, T-9, Mutirão ou 136, por exemplo, seriam alcançados sem causar impactos negativos no trânsito já caótico que elas suportam, caberia no mínimo indagar sobre seus efeitos ambientais em regiões tipificadas como de proteção ambiental. A Região Norte de Goiânia é a única na cidade que mantém áreas não alcançadas pela ação antrópica com finalidades de especulação e lucro imediato, ligadas a empreendimentos industriais ou imobiliários, ao grande comércio atacadista ou a empresas de logística e transporte pesado. Ao induzir a densificação nos arredores do corredor estrutural que atravessa todo o norte da cidade (a Avenida Perimetral Norte), a proposição do prefeito de Goiânia não apenas opera de maneira mecânica e inconsequente com os pressupostos da cidade compacta, como também comete crime ambiental de grande monta.

A questão precedente que os administradores evitaram se colocar (e responder) é: ao lado norte da cidade contém alguma especificidade a ser considerada

em relação a outras regiões da cidade, quando na pauta entram o compromisso ambiental e o tratamento urbanístico? Os bairros e setores ao norte de Goiânia constituem áreas adensáveis especiais e de desaceleração de densidade. Quem por ali circula sabe que suas vias locais são estreitas e não comportam fluxos intensos de caminhões e equipamentos de grande porte. A Carta de Risco de 1988 e os anteriores PDs de Goiânia reconheceram a importância da preservação ambiental na Região Norte, dado o seu potencial hídrico, com áreas de manancial e recargas do lençol freático do Rio Meia Ponte e dos ribeirões João Leite, Capivara e Samambaia, essencial ao abastecimento de água tratada para a capital e região metropolitana. Além disso, a sua magnífica cobertura vegetal com resquícios de matas nativas, fazem-na conhecida como cinturão verde da cidade. São essas condições que a tornam responsável pela regulação térmica e pelos ventos frescos que amenizam o calor na cidade, além de exercer influência decisiva nos ciclos das chuvas. Sendo assim, a gravidade de vestir a camisa de força da “cidade compacta” nas adjacências do corredor estrutural da Região Norte está em, primeiramente, desconhecer esta especificidade.

A segunda falácia reside em simplesmente simular desconhecimento de que o que se pretende como mudança já existe na própria lei do PD da cidade. “O controle da localização, natureza e porte das atividades na Macrozona Construída observarão o Grau de Incomodidade a ser estabelecida em lei específica” (Art. 116 – Lei 171, 2007). Alguma alteração a ser feita não seria, então, no Plano e sim na Lei específica. Além disso, a densificação de vias locais a ser provocada na cidade como um todo, não garante qualquer contrapartida quanto à implementação de melhorias substanciais no sistema de transporte público da cidade. Noutras palavras, a revisão encaminhada reafirma conteúdos explicitados no próprio texto do PD da cidade e, ao mesmo tempo, se abstém de desenvolver qualquer consideração a respeito dos inevitáveis impactos no trânsito das áreas afetadas, como se neles não viessem estampadas como suas consequências óbvias.

Do ponto de vista dos estudos urbanos contemporâneos, trazemos aqui, para ilustrar um contraponto ao uso absolutizado da noção de “cidade compacta”, a percepção que evidencia os limites do planejamento urbano convencional orientado

pela busca de funcionalidade das interações urbanas, especialmente as de cunho econômico, e que enfatiza uma morfologia de densificação sócio-espacial (das atividades produtivas, do comércio, dos serviços e das pessoas). Gottdiener enxerga essa tendência predominante na trajetória urbana do capitalismo ocidental como condicionante empírico das teorias de explicação das cidades, que acabam culminando em recomendações de planejamento do espaço baseadas em *designs* racionais de “confinamento urbano”. A “forma confinada das cidades” – expressão do autor – sintetizou a imagem particular de um tipo de desenvolvimento espacial urbano em que economia e Estado protagonizavam a intersecção necessária para a estabilidade da organização social coadunada aos vetores de investimento e riqueza (GOTTDIENER, 1993). Presentemente – desde o pós-segunda guerra e reforçados na última quadra do século XX –, os processos urbanos nascidos da reestruturação produtivo-financeira e atrelados à organização regional da vida cotidiana seguem tendências e ritmos estruturadores de regiões polinucleadas, em que a dispersão das atividades em relação aos centros históricos se impõe sobre as antigos e abandonadas versões de concentração urbana.

Um termo que descreve bem os padrões contemporâneos de desenvolvimento é ‘desconcentração’. (...) Desconcentração se refere ao aumento absoluto de população e à densidade de atividades sociais em áreas fora das regiões citadinas e dos centros populacionais. (...) Nessa visão, o processo de desconcentração implica tanto um movimento socioeconômico que sai das cidades centrais mais antigas para áreas afastadas – ou descentralização – quanto o surgimento de [novas] aglomerações tipo cidade e a formação de densidade social em áreas afastadas – ou concentração.” (GOTTDIENER, op. cit. – p. 19)

Na hipótese de Gottdiener essa desconcentração traduz os padrões de crescimento urbano polinucleado, em que pessoas, comércio, indústria e administração pública organizam-se seguindo uma “relocalização centrífuga”. Tais formas de dispersão regional são mais facilmente visíveis nos processos de capitalismo tardio. As expansões das regiões metropolitanas fornecem as melhores expressões dessa nova configuração urbana, que agrega diversas dinâmicas: dissolvem a visão monolítica dos subúrbios, pois compõem ambientes suburbanos distintos; estabelecem interações entre modos de vida social nestas áreas e as tendências de

decadência das cidades centrais que incidem na estabilidade da ordem política geral; reorientam as prioridades de localização territorial dos investimentos; introduzem mesclas e cruzamentos de fluxos dentro das cidades e de cidade a cidade integrantes de uma mesmo complexo regional; instauram exigências de governança e gestão compartilhada para temas comuns (transporte público, saúde, abastecimento de água e proteção de recursos hídricos, etc.) ao mesmo tempo em que estimulam competições fiscais; etc. Enfim, o enfoque metropolitano para explicar o desenvolvimento urbano das grandes cidades e nele intervir cobram dos seus gestores algumas *expertises* atinentes a esses novos paradigmas.

Não se levanta aqui o abandono dos preceitos reunidos na proposição conceitual da cidade compacta, mas essencialmente postula-se sobre os cuidados para evitar a sua absorção retórica, acrítica e marketeira, como o fizeram os defensores da revisão de um plano diretor em realidade urbana cada vez mais complexa, crescentemente metropolizada e sob constante ameaça de agravamento dos dramas sociais de que é portadora. Em Goiânia de 2013, repetindo, a revisão do PD hasteou a vantagens da “cidade compacta” desobrigando de atentar-se, ao que parece, aos mínimos domínios técnicos relacionados aos efeitos sociais e ambientais requeridos pela dinâmica metropolitana.

### III. A REVISÃO DO PLANO DIRETOR COMO SELO DOS PACTOS POLÍTICOS

Nas audiências públicas sobressaíram as polêmicas levantadas primeiramente pela Associação Ecológica VerdiVale e pelo Conselho Profissional de Arquitetura e Urbanismo da cidade (CAU)<sup>12</sup>. Quanto ao mérito da proposta encaminhada para revisão do PD, a Prefeitura introduziu perigos iminentes para o ambiente e a qualidade de vida dos goianienses, relacionadas ao trânsito, às áreas verdes, ao abastecimento

---

<sup>12</sup> Outras modificações no PD revelaram-se controversas posteriormente à sua aprovação em abril. No mês de julho, o prefeito é condenado judicialmente por ter incluído na revisão do Plano Diretor a possibilidade de desafetação (que implica em repasse de áreas públicas a particulares) de setenta áreas públicas em diferentes regiões da cidade. Na sentença, o juiz afirma que o projeto nº 224/2012 (de revisão do PD) “tramitou de forma truculenta e acelerada na Seplam e na Câmara, tendo sido realizada pífia audiência pública, restando comprovado que existem pretensões escusas e alheias à ética e moralidade administrativa.” – O POPULAR, 13/07/2013

de água e ao clima. Os novos textos dos artigos 110 e 116 admitem a implantação de equipamentos especiais, de caráter regional, em vazios urbanos não integrantes dos eixos de desenvolvimento definidos no PD-2007.

Os empresários, no entanto, saudaram efusivamente tais ameaças, a exemplo do artigo do presidente da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás-Ademi (O Popular - 13/12/2012) e dos boletins e entrevistas de membros do Sindicato das Indústrias da Construção Civil - Sinduscon. Não sem razão: no Art. 116-A o grau de incomodidade de vizinhança e o porte das edificações foram alterados para o máximo nas áreas de influência das vias expressas (a Perimetral Norte, a GO 462 e o Anel Viário). Na prática, galpões e indústrias de todos os portes ficaram liberados nestas áreas a partir da revisão.

A nova redação do Art. 116-B piora essas tendências nocivas. As vias da Região Norte ficam abertas a todas as tipologias e portes de uso. Como visto no tópico precedente sobre a generalização irresponsável das noções relacionadas a cidade compacta.

Noutro ângulo de apreciação das mudanças no PD, chamam a atenção alguns elementos sinalizadores do compromisso político embutido nas propostas da prefeitura e na condução do processo pelo prefeito e aliados. A revisão do PD ocorreu em meio a diversas denúncias de que a iniciativa das modificações nasceu para legalizar construções irregulares e licenciamentos fraudados em benefício de grandes empreendimentos na cidade. Solícitos desde o início com as transgressões, sem interrompê-las mesmo após sucessivas decisões judiciais, os agentes públicos tergiversavam nas respostas às denúncias, sem nunca desmenti-las<sup>13</sup>. Novamente sobressaiu o silêncio das autoridades frente à divulgação de que uma grande empresa beneficiada pela complacência do executivo municipal (a empresa Hipermercados) doara expressivos recursos financeiros para o partido do prefeito, então candidato à reeleição. Não houve rebatimento ou esclarecimento sobre a denúncia, num silêncio

---

<sup>13</sup> Apenas ao final de maio, após a revisão aprovada, o prefeito aborda publicamente os temas do PD em entrevista à imprensa (Jornal Opção - 26/05 a 01/06/2013), esquivando-se outra vez das denúncias, sem jamais negá-las no conteúdo.

estridente, incapaz de desmentir e conclamar outra verdade que não a da fidelidade e reciprocidade aos compromissos enfim desnudados no episódio do plano diretor.

Prosseguindo, não é exagero enxergar nessa omissão um caráter deliberado e obstrutivo do acesso popular às informações e aos debates sobre a revisão do PD. Em primeiro lugar, as alterações são apresentadas de forma genérica em termos espaciais, a um modo que não menciona a Carta de Risco de Goiânia/2008, não apresenta dados de georeferenciamento e nem qualquer análise técnica das áreas e dos impactos esperados com as alterações, solicitado pelo Estatuto das Cidades, especialmente no seu Artigo 2º. (que define a garantia do “direito a cidades sustentáveis”) e Artigo 42-A § 1º e 2º. Quer dizer, a omissão remete ao vício de origem, isto é, às inobservâncias legais geradas por opção política, visando dificultar o conhecimento dos impactos que as alterações podem produzir em áreas específicas da cidade, já antes alertadas na Carta de Risco (UFG, 2013)<sup>14</sup>.

Tais estudos técnicos teriam de ser apresentados num prazo mínimo de 15 dias (Art. 175 do Plano Diretor). Argumentos imprecisos e evasivos foram colocados *online* por curto período e logo retirados do ar, sem qualquer fundamentação empírica e cartográfica e também desprovidos de registros ou anotações nas entidades de classe que regulamentam as normas técnicas e a responsabilidade civil dos profissionais que os elaboram. Nada que minimamente a forma de um estudo técnico. “O simples fato de anunciar a existência (simulada) de estudos técnicos não os torna reais”, conclui o documento da UFG.

#### IV CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas seções anteriores procuramos ilustrar os nexos e desafios para a gestão democrática em Goiânia, a partir das mudanças que a exigência de elaboração de planos diretores municipais trouxe para a política urbana no Brasil. Intersecções nem

---

<sup>14</sup> Observações detalhadas do escopo ilegal seguido na revisão do PD de Goiânia encontram-se no *Parecer Técnico sobre as Mudanças no Plano Diretor de Goiânia*, elaborado por especialistas da UFG para subsidiar os debates da revisão (UFG, 2013).

sempre explícitas entre mercado e autoridades públicas, procuram viabilizar projetos e estratégias de controle do desenvolvimento urbano valendo-se da transfiguração conceitual de termos utilizados no debate público. “Participação” e “cidade compacta” receberam sucessivas modificações e inversões durante a disputa de significados que se travou para a revisão do Plano Diretor de Goiânia em 2012 e 2013.

A mobilização de componentes técnicos e simbólicos no debate político foi captada em resultados preliminares da pesquisa em andamento sobre “democracia e cidade”, que desenvolvemos em Goiânia. Pudemos registrar que os sentidos implementados à politização da questão urbana pela administração petista de Paulo Garcia em muito reforça as lógicas da reprodução tradicional da própria política: a penetração impositiva do legislativo pelo executivo, a simulação discursiva através da tergiversação e esvaziamento de conceitos teórico-políticos (por exemplo, participação e *cidade compacta*) e, notadamente, o esvaziamento dos canais participativos, como o próprio Plano Diretor.

Tomadas em conjunto, as apreciações sobre a natureza da instituição participativa e sobre as (re)definições de política urbana permitiu-nos retomar questões essenciais à compreensão de experiências em curso em diferentes países da América latina, também no Brasil, com foco na descentralização política, planejamento democrático e controle social. A agenda de pesquisa das ciências sociais tem destacado a preocupação com o peso dos fatores que interferem nesse processo, vinculando-os analiticamente a três ordens de fatores: fatores vinculados à herança ou cultura política da sociedade civil, fatores decorrentes ao próprio desenho institucional participativo e fatores relacionados ao papel dos agentes do Estado, que remetem a refletir sobre a efetiva partilha de poder produzida por esses processos.

Quando a tendência política dos governantes inclina-se para manutenção e reprodução das práticas tradicionais, patrimonialistas e elitistas, os avanços institucionais conquistados por movimentos e pressões democráticas são menos efetivos e maiores são as dificuldades das lideranças populares em meio às disputas hegemônicas. Problemas de corte antidemocrático crescem em contextos de baixa

mobilização da sociedade civil. Assim ficou confirmado no recente processo de política urbana Goiânia, consumado com a revisão do Plano Diretor municipal.

As avaliações do primeiro período dos mecanismos participativos da nova democracia brasileira, reconhecendo a diversidade encontrada, alertam para o cuidado preliminar com o “otimismo republicano” que inicialmente rondou pesquisadores e analistas. As elaborações de planos diretores traduzem, com nitidez, os limites iminentes à abordagem baseada na vocação virtuosa da ação coletiva *em si*, o que pode ser percebido hoje melhor do que quando os planos diretores foram proclamados no Brasil como exigência para balizar as gestões municipais. Também este aspecto as observações sobre a revisão do plano em Goiânia bem o demonstraram.

## V REFERÊNCIAS

AVRITZER, *Leonardo*. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. In: *OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64* OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008 - p. 43-64

CACCIA BAVA, S. Dilemas da gestão municipal democrática. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes>>.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (Orgs.) *Planos diretores: processos e aprendizados* – São Paulo : Instituto Pólis, 2009.

DaMATTA, Roberto *que faz o Brasil, Brasil?* 5.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro* (2ª ed. revista e aumentada). Porto Alegre / São Paulo, Editora Globo / Editora da Universidade de São Paulo, 1975

GOIÁS – Ministério Público Estadual. 15ª E 7ª Promotorias de Justiça de Goiânia - Núcleo de defesa do meio ambiente e urbanismo. Goiânia: PA Nº 336, 2013

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro* (2ª ed. revista e aumentada). Porto Alegre / São Paulo, Editora Globo / Editora da Universidade de São Paulo, 1975

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo : Edusp, 1993

HELD, David. “A nova polarização dos ideais democráticos” e “O que a democracia deveria significar hoje?” In: HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987 – p. 220-238 (Cap. 8) e p. 241-270 (Cap. 9)

HOLANDA, Sérgio. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. José Olímpio, 1984

LAMOUNIER, Bolivar. “Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação”. In: *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977

LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1978

LUBAMBO, Cátia W. e MIRANDA, Ana P. “O QUE HÁ DE NOVO NA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DEPOIS DE DUAS DÉCADAS?”. In: Sylvana Maria Brandão Aguiar (org.). (Org.). *Gestão Pública: práticas e desafios*. 1 ed. Recife: Bagaço, Vol. 1. 2007 – p. 15-50.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996

MARTINS, José de S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994

MATOS, Ralfo E. da S. “Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões”. In: COSTA, Geraldo M. e MENDONÇA, Jupira G. de. *Planejamento urbano no Brasil. Trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008 – p. 156-168

MEYER, JW; ROWAN, B. *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press, 1991.

ONU - HABITAT. *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. PNUD, 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 - p. 9 a 34 - Caps. 1 e 2

O POPULAR. <http://www.opopular.com.br/busca/busca-7.218528?filterByDate=true&pdate=20130613&inputTemplate=&subject=&q=plano+diretor&externalSiteId=opopular.politica.d>

RAMOS, Maria H. R.; BARBOSA, Maria J. de S. “Globalização, novas relações econômicas e impactos nas cidades brasileiras”. In: RAMOS, M. H. R. (org.) *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002 – p. 85-111.

RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JR., O. A. dos. “Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade” in: *EURE* (Santiago) v.29 n.88 Santiago dic. 2003

SANTOS JR. Orlando A.; MONTANDON, Daniel T (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR-UFRJ, 2011

SODRÉ, Nelson W. *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976

UGARTE, Pedro S. "Que participação para qual democracia?" in: COELHO. V. S. P. e NOBRE, M. (Orgs.) *Participação e deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

UFG. Comissão Especial. *Parecer Técnico sobre as Mudanças no Plano Diretor de Goiânia*. Goiânia: Reitoria, Julho/2013.

VILLAÇA Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*, 2005. Disponível em: [www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf](http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf).