



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO E TERRITORIAL

MAURÍCIA MEDEIROS COCATE VIEIRA

**A INCLUSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO
PLANEJAMENTO URBANO DE GOIÂNIA**

Goiânia – GO

2009



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO E TERRITORIAL

MAURÍCIA MEDEIROS COCATE VIEIRA

A INCLUSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO URBANO DE GOIÂNIA

Dissertação elaborada para fins de avaliação final, no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, na Universidade Católica de Goiás – UCG.

Orientadora: Professora Doutora Elane Ribeiro Peixoto

Goiânia – GO

2009

V658i Vieira, Maurícia Medeiros Cocate.
A inclusão do orçamento participativo no planejamento urbano de Goiânia / Maurícia Medeiros Cocate Vieira. – 2009.

140 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Goiás, Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, 2009.

“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Elane Ribeiro Peixoto”.

1. Planejamento urbano – orçamento participativo – segregação urbana – Goiânia (GO). 2. Orçamento participativo – administração municipal – Prefeitura de Goiânia – 1993-1996 – 2001-2004. I. Título.

CDU: 711.4:336.14:352(817.3)(043.3)



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO E TERRITORIAL

MAURÍCIA MEDEIROS COGATE

TERMO DE APROVAÇÃO

A INCLUSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO URBANO DE GOIÂNIA

Dissertação elaborada para fins de avaliação final, no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, na Universidade Católica de Goiás – UCG.

Aprovação em: __/_____/____

Banca Examinadora:

Professora Doutora Elane Ribeiro Peixoto
Universidade Católica de Goiás

Professor Doutor Rodrigo Faria
Universidade de Brasília

Professor Doutor Aristides Moysés
Universidade Católica de Goiás

Goiânia – GO

2009

Dedicatória

À minha mãe Terezinha Moura Medeiros, por ser exemplo de coragem e determinação, por sempre acreditar em minha capacidade e por me incentivar a enfrentar novos desafios.

Ao meu marido Leonardo Gonçalves Vieira, pelo companheirismo e pela compreensão dos momentos em que precisei estar ausente, mergulhada em solitárias, mas necessárias, reflexões.

Ao meu filho Mateus Cocate Vieira, pela felicidade incomensurável que me tem proporcionado desde seu nascimento e pela “co-autoria” desse trabalho durante os nove meses de nossa convivência intensa e exclusiva.

À Professora Doutora Elane Ribeiro Peixoto, pelos preciosos conhecimentos prestados e pela paciência em lidar com a minha inusitada gestação.

Agradecimentos

Aos professores e colegas de mestrado que contribuíram com o desenvolvimento desse trabalho, durante as aulas em que foram realizados debates sobre o projeto de pesquisa.

À Arquiteta Urbanista Leonice Barros Galvão, amiga e colega de profissão, pelas primeiras orientações quanto ao caminho a percorrer para encontrar documentos e pessoas-chave.

À Biblioteconomista Vanda Gomes Ferreira, pelo auxílio na busca e identificação dos documentos encontrados na Divisão de Biblioteca e Documentação da Secretaria Municipal de Planejamento, que subsidiaram o desenvolvimento dessa pesquisa.

Aos entrevistados, Arquitetas Urbanistas Marta Horta e Valéria Fleury, Professora Doutora Lúcia Maria Moraes, Sociólogo Sérgio Alberto Dias e Vicente Francino de Carvalho, pelo auxílio na compreensão da realidade ainda não documentada.

*A humanidade só levanta
problemas que ela mesma
pode resolver, escreveu Marx.
(LEFEBVRE, 1991, p. 145).*

Resumo

O presente trabalho tem por tema o planejamento urbano. Sobre esse assunto é elaborada uma revisão historiográfica que visa embasar o estudo de caso proposto para a pesquisa, referente às experiências do Orçamento Participativo realizadas na Capital de Goiás. Em Goiânia, o Orçamento Participativo aconteceu nos anos de 1993 a 1996 e 2001 a 2004, recorrendo a um procedimento metodológico semelhante ao ocorrido em Porto Alegre. Naquela cidade, foi possível identificar falhas no envolvimento das pessoas comuns, devido à despreocupação do poder público com o esclarecimento da importância de sua participação; à falta de previsão orçamentária dos recursos disponíveis para a realização das demandas; e dos jogos de interesses políticos. Assim, avalia-se, com esse estudo de caso, a institucionalização do Orçamento Participativo em Goiânia enquanto possibilidade de desenvolvimento do processo democrático de gestão e planejamento da cidade.

Palavras-chave: planejamento urbano; orçamento participativo; segregação urbana.

Abstract

The theme of the present work lies on urban planning. Thus, a historiographic review is carefully elaborated in order to work as the basis for this case study whose aim concerns the experiences of the Participatory Budgeting that took place in the capital city of Goiás, Goiânia. In this city, the Participatory Budgeting initiative happened between 1993 and 1996 and then from 2001 to 2004, by using a methodology similar to the one held in Porto Alegre, although in the former city it was possible to identify problems related to the lack of common people's commitment due to the fact that the city administrators clearly show how uninterested they are in making people aware of the importance of their participation; low budget to meet the city's requirements; and the political interests which always come into play. Hence, this case studies assess the institutionalization of Participatory Budgeting in Goiânia as a way to promote the development of the democratic management process and the city planning.

Key words: urban planning, participatory budgeting, urban segregation.

Lista de Ilustrações

| | |
|--|----|
| Figura 1: Letchworth..... | 24 |
| Fonte: < http://www.lib.umd.edu/NTL/gardencities.html > Acesso em 24/mar/2009. | |
| Figura 2: Welwyn..... | 24 |
| Fonte: < http://www.rickmansworthherts.freereserve.co.uk/howard1.htm > Acesso em 24/mar/2009. | |
| Figura 3: Hampstead em perspectiva..... | 25 |
| Fonte: HALL, 2007, p. 123. | |
| Figura 4: Hampstead em planta..... | 25 |
| Fonte Figura 4: < http://pedshed.net/?p=31 > Acesso em 24/ mar/2009. | |
| Figura 5: Sunnyside Gardens..... | 28 |
| Fonte: < http://www.forgotten-ny.com/NEIGHBORHOODS/sunnyside/sunnyside.html > Acesso em 24/mar/2009. | |
| Figura 6: Radburn..... | 28 |
| Fonte: < http://www.rpa.org/spotlight/issues/spotlightvol3_22.html > Acesso em 24/mar/2009. | |
| Figura 7: Tennessee Valley Authority..... | 28 |
| Fonte: < http://www.bookrags.com/Tennessee_Valley_Authority > Acesso em 24/mar/2009. | |
| Figura 8: Chicago..... | 30 |
| Fonte: < http://dalpestanda.wordpress.com/tag/modelo-urbano > Acesso em 11/ago/2009. | |
| Figura 9: Nova Delhi..... | 30 |
| Fonte:< http://www.geocities.com/onlyromi/Introduction.htm > Acesso em 11/ago/2009. | |
| Figura 10: <i>La Ville contemporaine</i> | 37 |
| Fonte: < http://eras.free.fr/html/archi/corbu.html > Acesso em 24/mar/2009. | |
| Figura 11: <i>La Ville radieuse</i> | 37 |
| Fonte: < http://users.compaqnet.be/architectuur20/nadeoor/02nadeoorroot.jpg > Acesso em 24/mar/2009. | |
| Figura 12: Plano de Chandigar..... | 38 |
| Fonte: < http://www.unb.br/fau/pos_graduacao/paranoa/unidade/unidade.htm > Acesso 24/mar/2009. | |
| Figura 13: Plano Piloto de Brasília..... | 39 |
| Fonte: < http://static.hsw.com.br/gif/brasilia-1.jpg > Acesso 24/mar/2009. | |
| Figura 14: Brasília no final dos anos 1960..... | 39 |
| Fonte: < http://www.geocities.com/augusto_areal/postal_brasilia_ontem_e_hoje.jpg > Acesso 24/mar/2009. | |
| Figura 15: Avenida Central, sendo à esquerda o Teatro Municipal e à direita a Escola Nacional de Belas Artes..... | 54 |
| Fonte: < http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=462981 > Acesso em 11/ago/2009. | |
| Figura 16: Fachadas, em perspectiva, da Avenida Rio Branco..... | 54 |
| Fonte: < http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=462981 > Acesso em 11/ago/2009. | |

| | |
|---|-----|
| Figura 17: Avenida São João..... | 55 |
| Fonte: ACKEL e CAMPOS, 2008b, p. 46. | |
| Figura 18: Parque Dom Pedro II..... | 55 |
| Fonte: ACKEL e CAMPOS, 2008b, p. 50. | |
| Figura 19: Plano de Alfred Agache..... | 59 |
| Fonte: Leme, 1999, p. 363. | |
| Figura 20: Plano de Avenidas..... | 59 |
| Fonte: SOMEKH e CAMPOS, 2008a, p. 62. | |
| Figura 21: Organograma das fases do OP de Porto Alegre..... | 72 |
| Fonte: Elaborado pela aluna mestranda. | |
| Figura 22: Anteprojeto da cidade de Goiânia..... | 81 |
| Fonte: GOIÂNIA, 1992a, sem página. | |
| Figura 23: Plano de urbanização de Goiânia..... | 82 |
| Fonte: GOIÂNIA, 1992a, sem página. | |
| Figura 24: Manchas da evolução dos loteamentos de Goiânia..... | 83 |
| Fonte: RIBEIRO, 2004, p. 41. | |
| Figura 25: Divisão da cidade de Goiânia..... | 95 |
| Fonte: GOIÂNIA, 1995a, Anexo 1, com intervenções da aluna mestranda. | |
| Figura 26: Organograma das fases do OP de 1993 a 1996..... | 98 |
| Fonte: Elaborado pela aluna mestranda. | |
| Figura 27: Divisão de Goiânia em nove regiões..... | 104 |
| Fonte: GOIÂNIA, 2002a, sem página; com intervenções da aluna mestranda. | |
| Figura 28: Percentual de participação da população nas plenárias regionais..... | 105 |
| Fonte: GOIÂNIA, ago/2001b, sem página; com intervenções da aluna mestranda. | |
| Figura 29: Tabela de divisão das regiões em microrregiões e bairros..... | 106 |
| Fonte: GOIÂNIA, ago/2001b, sem página, com intervenções da aluna mestranda. | |
| Figura 30: Quadro geral de participação da comunidade no OP de 2001..... | 108 |
| Fonte: GOIÂNIA, ago/2001b, sem página. | |
| Figura 31: Divisão da cidade de Goiânia em 11 regiões..... | 109 |
| Fonte: SEPLAN/DPSE – Departamento de Ordenação Sócioeconômico – in GOIÂNIA, 2002a, p.13; com intervenções da aluna mestranda. | |
| Figura 32: Distribuição dos investimentos e obras realizados por regiões no OP de 2001..... | 112 |
| Fonte: GOIÂNIA, 2002a, p. 12. | |
| Figura 33: Mapa de localização dos bens culturais e históricos na cidade de Goiânia..... | 114 |
| Fonte: GOIÂNIA, 2004j, sem página. | |

| | |
|---|-----|
| Figura 34: Estação Ferroviária..... | 115 |
| Fonte: Elane Ribeiro Peixoto. | |
| Figura 35: Grande Hotel..... | 115 |
| Fonte: < http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=676844 > Acesso em 03/out/2009. | |
| Figura 36: Teatro Goiânia..... | 115 |
| Fonte: http://www.panoramio.com/photo/2724964 Acesso em 03/out/2009. | |
| Figura 37: Divisão da cidade de Goiânia em 12 regiões..... | 119 |
| Fonte: SEPLAM/DPSE – Departamento de Ordenação Sócio-Econômico – <i>in</i> GOIÂNIA, mai/2003, p. 6, com intervenções da aluna mestranda. | |
| Figuras 38: Proposta urbana para intervenção na Avenida Goiás..... | 121 |
| Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica, obtido junto ao arquiteto Jesus Henrique Cheregatti. | |
| Figuras 39 e 40: Espaços urbanos resultantes da intervenção realizada na Avenida Goiás..... | 121 |
| Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica, obtido junto ao arquiteto Jesus Henrique Cheregatti. | |
| Figura 41: Proposta do Projeto Cara Limpa..... | 122 |
| Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica. | |
| Figuras 42: Proposta do Projeto Cara Limpa..... | 122 |
| Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica. | |
| Figuras 43, 44 e 45: Unidades de Conservação propostas pelo projeto Macambira-Anicuns..... | 126 |
| Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica, retiradas do vídeo produzido pela SEPLAM para divulgação do projeto Macambira-Anicuns. | |
| Figura 46: Organograma das fases do OP de 2001 a 2004..... | 127 |
| Fonte: Elaborado pela aluna mestranda. | |

Lista de Abreviaturas e Siglas

| | |
|-----------------|---|
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CALOS | Comissão de Acompanhamento das Licitações e Execução das Obras e Serviços |
| CEPAL | Comissão Econômica para América Latina e Caribe |
| CIAM | Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna |
| COMOB | Companhia Municipal de Obras |
| COP | Conselho do Orçamento Participativo |
| CNPU | Comissão Nacional de Políticas Urbanas |
| CPSE | Coordenadoria do Planejamento Sócio-Econômico |
| EBTU | Empresa Brasileira de Transportes Urbanos |
| FUNDEC | Fundo Municipal de Desenvolvimento Comunitário |
| GECENTRO | Grupo Executivo de Revitalização do Centro |
| HIS | Habitação de Interesse Social |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| Indur | Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| IPLAN | Instituto de Planejamento Municipal |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MNRU | Movimento Nacional pela Reforma Urbana |
| NUEC | Núcleo de Educação Comunitária |
| NUH | Núcleo de Urbanização e Habitação |
| OP | Orçamento Participativo |
| PDDI-71 | Plano de Desenvolvimento Integrado do ano de 1971 |
| PDG | Plano Diretor de Goiânia |
| PDIG | Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PPA | Plano Plurianual |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |

| | |
|----------------|--|
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PUB | Plano Urbanístico de São Paulo |
| PUB-Rio | Plano Urbanístico do ano de 1977 |
| RPPA | Regional Planning Association of America |
| SEPLAM | Secretaria Municipal de Planejamento |
| SERFHAU | Serviço Federal de Habitação e Urbanismo |
| SFH | Sistema Financeiro da Habitação |
| UCA | Unidades de Conservação Ambiental |
| ZEIS | Zona Especial de Interesse Social |

Sumário

| | |
|---|-----|
| Introdução | 14 |
| 1 Planejamento urbano: da ação do estado à participação democrática | 18 |
| 1.1 <i>A cidade liberal do século XIX e as origens do planejamento urbano</i> | 20 |
| 1.2 <i>O planejamento urbano e a cidade dos especialistas</i> | 35 |
| 1.3 <i>A crise do planejamento urbano e a participação democrática como uma alternativa</i> | 44 |
| 2. Planejamento urbano: notícias brasileiras (1960-2002) | 50 |
| 2.1 <i>A bela cidade</i> | 52 |
| 2.2 <i>A cidade do fluxo e a cidade tecnocrática</i> | 57 |
| 2.3 <i>A cidade dos movimentos sociais</i> | 65 |
| 3. O Orçamento Participativo em pauta | 77 |
| 3.1 <i>Breves esclarecimentos conceituais</i> | 78 |
| 3.2 <i>Antecedentes históricos do planejamento urbano de Goiânia</i> | 81 |
| 3.3 <i>A gestão Accorsi (1993-1996)</i> | 92 |
| 3.3.1 <i>Goiânia cidade viva</i> | 92 |
| 3.3.2 <i>A experiência pioneira do OP</i> | 94 |
| 3.3.3 <i>A relação entre o Plano Diretor de 1992 e o OP</i> | 100 |
| 3.4 <i>A gestão Wilson (2001-2004)</i> | 102 |
| 3.4.1 <i>Goiânia feliz cidade</i> | 102 |
| 3.4.2 <i>Prosseguindo a experiência do OP</i> | 104 |
| 3.4.3 <i>A relação entre o OP e o Plano Diretor de 2007</i> | 128 |
| Considerações Finais | 131 |
| Referências Bibliográficas | 135 |

Introdução

A presente pesquisa tem por tema o planejamento urbano. Foi elaborada uma panorâmica histórica, no plano internacional e nacional sobre o assunto, como uma necessidade específica de sua autora, no objetivo de preencher lacunas, permitindo dessa forma situar com pertinência seu objeto de estudo mais específico: as experiências do Orçamento Participativo realizadas na capital de Goiás. Nesta revisão histórica, o planejamento urbano foi vislumbrado quer como uma resposta às necessidades do crescimento dinâmico e sistêmico das cidades, quer como colaboração com a manutenção do *status quo* capitalista.

Como possibilidade de contestação da manutenção do *status quo*, chega-se ao tópico em que é proposta a inclusão da sociedade civil no planejamento urbano, por meio do orçamento participativo (OP). O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), em seu capítulo I, Diretrizes Gerais, no artigo 2º, parágrafo II, apresentou esse processo como uma “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Souza (2006) acrescentou ainda a necessidade da participação como forma de estimular nos cidadãos não só a responsabilidade sobre os resultados favoráveis obtidos, mas também a colaboração com a conservação dos mesmos no plano da cidade.

O processo de inclusão estudado, o Orçamento Participativo, surgiu no Brasil com visibilidade e importância na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, no final da década de 1980 (SOUZA, 2006). Esse modelo de gestão participativa, difundido a partir da década de 1990, foi implantado em Goiânia – cidade escolhida como objeto de estudo. Diante da pequena disponibilidade de dados sobre o OP em Goiânia, uma questão se impôs: como avaliá-lo enquanto indicador de inclusão da população no processo democrático de planejamento urbano dessa cidade?

Como hipóteses para o problema apresentado, levantam-se as críticas quanto à metodologia do OP, expressa na probabilidade do mesmo não ter beneficiado, de fato, as regiões mais carentes da cidade, tendo em vista a qualidade e a forma de participação de seus moradores; a pressuposição de que essa metodologia adotada

poderia fragmentar e regionalizar, de forma estanque, a cidade, correndo o risco de comprometer uma abordagem mais geral da mesma.

A importância deste trabalho pode ser justificada pela possibilidade de discutir a inclusão da comunidade organizada no planejamento urbano, numa função de ator social, cujo papel seria contribuir com a legitimação das diretrizes propostas para o desenvolvimento da cidade. Ressalta-se que esse trabalho é um dos primeiros no recolhimento de dados sobre as experiências estudadas e espera-se que o mesmo possa indicar caminhos para novos estudos.

Como justificativa, reforça-se também a relevância dada à contribuição ao orçamento público como: “um dos instrumentos mais importantes, assim como um dos mais corriqueiros, de gestão da vida econômica das coletividades politicamente organizadas.” (SOUZA, 2003, p. 338); [...] “o orçamento participativo busca repolitizar o orçamento no sentido de um controle direto e efetivo da administração pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a população se beneficia político-pedagogicamente (maior consciência de seus direitos)”. (SOUZA, 2003, p. 342),

A participação popular no planejamento das cidades assumiria a função de contribuir com o realce da auto-estima e o aumento do sentimento de cidadania na população local, bem como com a redução do clientelismo. Dessa forma, objetiva-se avaliar se a inclusão do orçamento participativo no planejamento urbano de Goiânia possibilitou o desenvolvimento do processo democrático de gestão e construção de uma cidade com melhor qualidade de vida para os seus cidadãos.

Diante dessas considerações, estruturou-se a dissertação em três capítulos. O primeiro capítulo é uma recuperação histórica, como anteriormente mencionada, das principais questões relacionadas à cidade, tratadas por autores consagrados. Apresenta, no século XIX, a intervenção da emergente burguesia industrial na cidade, devido à permissividade do Estado liberal, desencadeando profundos problemas de salubridade e sanitários, que passaram a ser alvo de críticas.

No cenário, dos anos 1930 até a década de 1970, com o planejamento urbano sob a tutela do “Estado do bem-estar social”, foram adotadas soluções que cotejavam o urbanismo modernista visando solucionar os problemas da cidade, a prioridade recaiu sobre a questão habitacional. A partir de 1960, nas discussões urbanísticas, era possível notar o início de uma reação protagonizada pelo Team X contra a monotonia da cidade racional desenvolvida pelo Estado seguindo os moldes modernistas. Uma nova orientação desenhava-se na discussão e ação de

urbanistas, abrindo espaço para a participação das pessoas comuns nas decisões sobre suas moradias, bairros e cidades. Iniciavam-se as intervenções orientadas pelo *Advocacy Planning*. Acrescentam-se ainda, ao final desse capítulo, as importantes contribuições dos autores Jane Jacobs (2000), Henri Lefebvre (1991; 1999) e Manuel Castells (2000), a favor do estímulo pela participação de pessoas comuns no planejamento da cidade.

O segundo capítulo, continuação da revisão histórica, realiza uma reflexão sobre a formação do pensamento urbanístico e do planejamento urbano no panorama brasileiro, cujo início, no século XIX, relaciona-se a um dos momentos de modernização do país. Nesse período, podiam ser destacadas as obras de infraestrutura, sanitarismo e embelezamento realizadas pelo Estado atendendo às necessidades da incipiente burguesia industrial. Dos anos de 1930 aos de 1950, o Estado esboçou uma orientação para o “bem-estar social”, porém, o planejamento das cidades continuou atendendo às necessidades de crescimento concernentes à industrialização, desenvolvido por um corpo técnico inserido na estrutura administrativa. Nos anos de 1960 a 1970, o déficit habitacional chamou a atenção, mas sob pressão do mercado imobiliário, o programa estatal deixou de favorecer as classes mais baixas, desprovidas de moradia. A partir desse momento até os anos de 1990, foram desenvolvidos planos desconectados da realidade de intervenção, pelo fato de não possuírem diagnósticos, assinalando sucessivos malogros. Concomitantemente, um tímido esforço direcionava-se para a organização dos movimentos populares, afinal, a ditadura militar dava seus últimos suspiros. No plano das questões urbanas, as conquistas desses movimentos iniciaram-se em 1988, com a inserção de emendas populares na Constituição, estendendo-se até 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade. Nesse intervalo de tempo, no final da década de 1980, contemplando as conquistas alcançadas pela população como o início do discurso pela garantia da participação, podia-se destacar a contribuição do Orçamento Participativo (OP) realizado em Porto Alegre, principalmente quanto à formulação de sua metodologia.

O terceiro capítulo propõe o estudo de caso das experiências de Orçamento Participativo acontecidas em Goiânia, cuja metodologia baseava-se na de Porto Alegre. Suas realizações deram-se nos anos de 1993 a 1996 e de 2001 a 2004, nos mandatos de políticos representantes do Partido dos Trabalhadores, Darci Accorsi e Pedro Wilson, respectivamente. A princípio, nesse capítulo, são esclarecidos alguns

conceitos fundamentais para a compreensão do processo de participação popular no planejamento urbano, tais como plano diretor e sua derivada nomenclatura; e orçamento municipal, que pode ser desmembrado em plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Na seqüência, realizou-se a construção histórica do planejamento urbano de Goiânia, com a análise dos planos propostos ao longo de seu crescimento e desenvolvimento. Somente após essas reflexões, foram analisadas as duas edições do OP de Goiânia, avaliando a sua contribuição enquanto instrumento responsável pelo estímulo à participação democrática no planejamento urbano da cidade. Estabeleceu-se um comparativo com os planos diretores aprovados para o município nos anos de 1992 e 2007. Para tanto, foi necessário analisar a documentação presente na biblioteca da Secretaria Municipal de Planejamento, complementando essas informações disponíveis com a realização de entrevistas com técnicos dessa secretaria e coordenadores do OP.

No final do trabalho, de posse dessas informações, pretendeu-se aferir o quanto a participação popular evoluiu, dos anos 1980 até o início dos anos 2000, a partir da abertura do diálogo político democrático entre os atores sociais, sob influência do OP.

1 Planejamento urbano: da ação do estado à participação democrática

Nesse capítulo aborda-se o processo de industrialização das cidades, a partir do século XIX, desencadeador de profunda desestruturação urbana, com evidências de insalubridade e encortiçamento, provocada pela atração exercida do meio urbano em relação à população rural.

Nesse período, o Estado adotou uma postura liberal, adequada às expectativas da emergente burguesia industrial. A cidade liberal em formação passou a ser alvo de críticas e reações higienistas e sanitaristas, para que fossem estabelecidas melhorias no ambiente urbano, principalmente, por meio da interferência do Estado no planejamento das cidades. A partir desse ponto, no campo da nascente disciplina do urbanismo, foram estudadas as insurgentes discussões de fundo anarquista, protagonizadas por Ebenezer Howard, Patrick Geddes e a *Regional Planning Association of America* (RPPA), a favor das cidades-jardim, contextualizadas no planejamento regional, em busca da qualidade de vida no âmbito urbano. Esses pensadores seguiam a linha culturalista de valorização dos antecedentes históricos urbanos, oposta à corrente progressista de intervenção racional e higienista sobre o plano da cidade, que posteriormente norteou as definições estabelecidas nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), apresentadas na Carta de Atenas. Outra possível solução para o caos urbano promovido pela cidade industrial originou o urbanismo formal do movimento *City Beautiful*, muitas vezes orientado para o arrasamento de quarteirões e posterior reconstrução monumental dos espaços.

Por volta de 1930, pressionado por sindicatos e associações da sociedade civil, observou-se o surgimento do Estado no controle da economia, numa tentativa de garantir o “bem-estar social”. Concomitantemente, o urbanismo modernista definia-se como um consenso entre os profissionais e os poderes estatais como a alternativa viável para as cidades do século XX, industrializadas, velozes, eficientes máquinas de produção. Assim, até os anos 1970, o Estado, auxiliado por tecnocratas, desenvolveu importante papel nas definições do planejamento urbano apoiado em soluções do urbanismo modernista, priorizando a questão habitacional na reconstrução das cidades nos momentos do pós-guerra.

No início da década de 1960, o Team X apresentou-se como liderança das primeiras reações contrárias à realização da urbanística funcional, racional e monótona desenvolvida pelo modernismo progressista. O contexto da economia mundial sofria alterações significativas, o “Estado do bem-estar social” anunciava sua crise, diante da perspectiva de que sua manutenção tornava-se uma impossibilidade. A crença no controle do mercado pela lógica da demanda e oferta surgia apoiando a redução da esfera de ação do Estado. Houve a retração do Estado no controle do planejamento urbano, surgindo uma corrente apoiada na participação das pessoas comuns no planejamento das cidades em parceria com os especialistas, no intuito de orientar as intervenções no ambiente urbano, era o *Advocacy Planning*.

A partir de então, argumentos como os de Jane Jacobs a favor da realização de um planejamento coordenado com vontades populares, estimulando a participação de cidadãos no desenvolvimento da vida social da cidade ganharam espaço. Nesse sentido, os trabalhos de Henri Lefebvre e Manuel Castells trouxeram contribuições importantes sobre o ponto de vista crítico e teórico na busca pelo direito à cidade, principalmente, após sua “implosão-explosão”, provocada pelos fenômenos de industrialização e urbanização.

Ao final do capítulo, foi possível verificar a constituição de um cenário urbano de luta de classes, estimulado pela labilidade do Estado quanto ao controle da mercantilização dos espaços, fazendo de certa forma surgir o interesse da população pela participação democrática no planejamento urbano.

1.1 A cidade liberal do século XIX e as origens do planejamento urbano

Sevcenko (2005) observou que, entre os séculos XVI até meados do século XIX, destacava-se o forte domínio da Europa sobre as novas terras colonizadas, a partir da descoberta de novas fontes de energia, meios de transporte e comunicação. Durante esse período, a partir do final do século XVIII, ocorreu, pioneiramente, na Inglaterra, a Revolução Industrial, determinando profundas transformações gerais, como:

[...] a abolição das guildas, com a criação de um estado de insegurança permanente para as classes trabalhadoras; a implantação do mercado de trabalho aberto e competitivo, bem como da venda igualmente competitiva de mercadorias; e a manutenção de dependências estrangeiras como fontes de matérias-primas, necessárias às novas indústrias, e como mercado aberto para absorver os excedentes da indústria mecanizada. (MUMFORD, 1998, p. 484).

No plano econômico, observou-se, portanto, a coexistência entre os capitalismo mercantil e industrial, com a introdução de novas regras ditadas pelo liberalismo econômico (*laissez-faire, laissez-passer*), transformando cada parte da cidade em oportunidade de negócio (MUMFORD, 1998). Nessa mesma época, a exploração das minas de carvão e a produção de ferro foram iniciadas, com utilização da energia mecânica proveniente da máquina a vapor (SEVCENKO, 2005). A industrialização acelerou bruscamente o processo de urbanização, principalmente a partir do século XIX (HOBBSAWM, 1998a).

Na política, identificou-se a labilidade do sistema de governo quanto ao acompanhamento do crescimento industrial e adensamento populacional das cidades (HALL, 2007).

Diante da formação de uma nova realidade urbano-industrial, o Estado adotou uma postura liberal burguesa, centrada em um tipo de poder manipulado pelos interesses de banqueiros e industriais, cuja ideologia se preocupou em garantir aos indivíduos o direito de propriedade e uma suposta liberdade de escolha. Todavia, essas garantias beneficiavam, geralmente, os detentores do poder que aproveitavam das condições concedidas pelos órgãos públicos para praticar o monopólio comercial e obter elevados lucros (MUMFORD, 1998). O Estado assumiu, portanto, o papel de gestor de negócios comuns aos interesses da burguesia industrial (MARX e ENGELS, 1987).

No plano urbano, a cidade industrial do século XVIII até o início do século XIX não apresentou alterações significativas, do ponto de vista da salubridade, porque ainda havia um relativo equilíbrio entre os espaços ocupados e os vazios. Somente a partir da segunda metade desse último século que as alterações urbanas foram sentidas de forma sem precedentes na história. Pôs-se em curso uma densificação do espaço construído, rompendo-se o equilíbrio mencionado, como observado por Mumford (1998).

“O industrialismo, a principal força criadora do século XIX, produziu o mais degradado ambiente urbano que o mundo jamais vira [...]”. (MUMFORD, 1998, p. 484). Alguns serviços públicos, como condutores de gás, encanamento de água e equipamentos sanitários, quando existiam, foram malfeitos ou mal distribuídos pela cidade industrial, atendendo à demanda das classes mais abastadas e suas indústrias. Além disso, evidenciava-se ausência de ar e luz entre as edificações, provocado pelo encortiçamento e degradação das cidades. Era possível observar, portanto, um cenário de vasta improvisação e formação do caos, além da urgente demanda por medidas de regulação urbana (MUMFORD, 1998).

De acordo com Mumford (1998), nesse momento, um fator relevante foi o deslocamento da população do campo para as cidades, em consequência da revolução agrícola, que, aos poucos, dispensava e deslocava a população rural, destituída da posse de terra, para as oportunidades de vida e sobrevivência nas cidades. Acrescente-se a esse quadro, o aumento significativo da população devido aos suprimentos alimentares, reforçando a lógica capitalista apoiada na reserva de um exército de trabalhadores famintos, levando à transformação das aldeias em cidades, das cidades em metrópoles, ocorrendo súbita explosão urbana e especulação imobiliária.

A partir de 1830, as minas chegaram às cidades por meio de ferrovias, levando consigo, muito ruído, fumaça e poeira, contribuindo com o processo de decomposição e congestionamento do ambiente urbano. Passava-se a observar, a partir de então, uma irrestrita aglomeração de populações e indústrias (MUMFORD, 1998).

Nessa nova conformação do complexo urbano, os elementos urbanos que mais se destacaram, para Mumford (1998), foram: a fábrica, a estrada e o cortiço. A fábrica era considerada o núcleo desse complexo e desencadeava altos níveis de poluição da água dos rios e do ar das cidades.

A estrada de ferro era implantada no centro da cidade, sem planejamento ou regulamentação, definindo o caráter e os limites, criando verdadeiras barreiras intransponíveis entre as partes da cidade (MUMFORD, 1998). Suas linhas cortavam áreas pouco valorizadas da cidade industrial, como bairros pobres e populosos, compostos por uma grande massa de trabalhadores, de onde não partiriam protestos contra sua implantação (HOBBSAWM, 1998a).

As áreas residenciais, denominadas cortiços, apresentavam precário sistema de construção de moradia e desfavorável localização, em terrenos residuais, comprimidas entre as fábricas e os pátios ferroviários. Anteriormente, esse espaço convulsionado era partilhado pelas diferentes classes sociais, fato que conduziu as elites para os subúrbios (BENEVOLO, 2001). As classes mais favorecidas partiam, assim, em busca de outras localidades mais salubres, onde pudessem usufruir dos melhoramentos sanitários alcançados, deixando os cortiços degradados para habitação dos trabalhadores. Esse problema agravava-se com o crescimento da classe encortiçada, sendo que, por volta dos anos 80 do século XIX, Hall (2007) observou elevado déficit habitacional. No geral, as características comuns aos cortiços eram:

Quarteirão após quarteirão repete a mesma formação: são as mesmas ruas tristes, os mesmos becos soturnos e cheios de lixo, a mesma ausência de espaços abertos para o brincar das crianças e de jardins; a mesma falta de coerência e de individualidade em relação à vizinhança local. As janelas são costumeiramente estreitas; a luz interior, insuficiente; esforço algum se faz no sentido de orientar o traçado das ruas de acordo com a luz do sol e a direção dos ventos. (MUMFORD, 1998, p. 503).

Mumford (1998) observou, então, que o convívio desarmônico das funções – fábricas, tanques de gás, estradas de ferro e residências – poderia ser interpretado como crescimento da cidade sem a regulamentação do Estado, com notável privilégio dos interesses “práticos” em detrimento das necessidades vitais, o que também é explicitado por Benevolo (2001, p. 567): “Este ambiente desordenado e inabitável – que chamaremos de cidade liberal – é o resultado da superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não-reguladas e não-coordenadas”.

Os males da cidade industrial do século XIX, como residências convivendo com a proximidade à insalubridade dos ambientes industriais, prisões e hospitais assolados pelas doenças, provocaram o surgimento de reações higienistas e sanitaristas. Essas reações, primeiramente, fruto de posições filantrópicas,

posteriormente, tornaram-se formas práticas da ação municipal de caráter social. Observavam-se melhorias nos serviços públicos e na habitação, além da notável diminuição dos índices de mortalidade. Por volta da década de 1870, notava-se o atendimento público das necessidades da população chegando não só às classes mais favorecidas, mas também às classes menos favorecidas de uma cidade, mesmo que de forma ainda frágil (MUMFORD, 1998).

Uma das razões dessa tardia aplicação da higiene moderna ao planejamento de cidades foi o fato de acarretarem os aperfeiçoamentos individuais no equipamento higiênico das moradias uma radical alteração nos custos; e esses custos se refletiam em maiores investimentos municipais em serviços públicos coletivos e em impostos municipais mais pesados, a fim de mantê-los em funcionamento. (MUMFORD, 1998. p. 515)

Para alcançar o lucro almejado, o capitalismo havia explorado os recursos do ambiente urbano de tal forma que, a partir da década de 1870, determinou a necessidade da interferência do Estado na retomada do controle desse espaço (MUMFORD, 1998). O Estado que obedecia, prioritariamente, aos interesses burgueses, por precaução contra possíveis revoluções sociais já anunciadas, abriu concessões para atender aos movimentos operários de bases democráticas, configurando um cenário político de tímida luta de classes no período de 1880 a 1914 (HOBSBAWM, 1998b).

De acordo com Hall (2007), nas últimas décadas do século XIX e nos primeiros anos do século XX, o Estado realizou as primeiras intervenções do tipo higienistas no planejamento urbano, às quais foram associadas certas contribuições originadas de discussões, iniciadas por Ebenezer Howard, Patrick Geddes e o *Regional Planning Association of America* (RPPA).

Howard idealizou as cidades-jardim como sendo cidades sociais policêntricas dotadas de liberdade e cooperação entre os seus moradores. As cidades-jardim podiam ser entendidas como reação à “cidade da noite apavorante”, encortiçada, sombria e insalubre, tipicamente inglesa (HALL, 2007).

A preocupação com a morfologia da cidade-jardim impediria o seu adensamento e a perda de controle do Estado sobre o seu crescimento. Para isso, a dimensão territorial limitava-se a 1.000 acres de terra e a população fora estimada em torno de 32.000 habitantes, que seriam proprietários perpétuos da terra que ocupassem, a fim de evitar as especulações imobiliárias. Para garantir a qualidade

de vida, ao redor deste núcleo, estaria localizado um largo cinturão verde de 5.000 acres onde se instalariam granjas e instituições urbanas. Assim que se atingissem os limites máximos de ocupação de uma cidade-jardim, formar-se-ia nova unidade, a poucos metros dessa primeira, estabelecendo uma expansão quase sem limites. A proposta era que cada uma dessas cidades possuísse gerenciamento local e autogoverno, serviços e empregos, e rede de transportes, principalmente ferrovias intermunicipais, interligando um núcleo ao outro. Assim, seria estabelecido um conjunto de cidades autônomas do ponto de vista político, o que, de certa forma, antecipava a proposta do planejamento regional de Patrick Geddes que será apresentada a seguir (HALL, 2007).

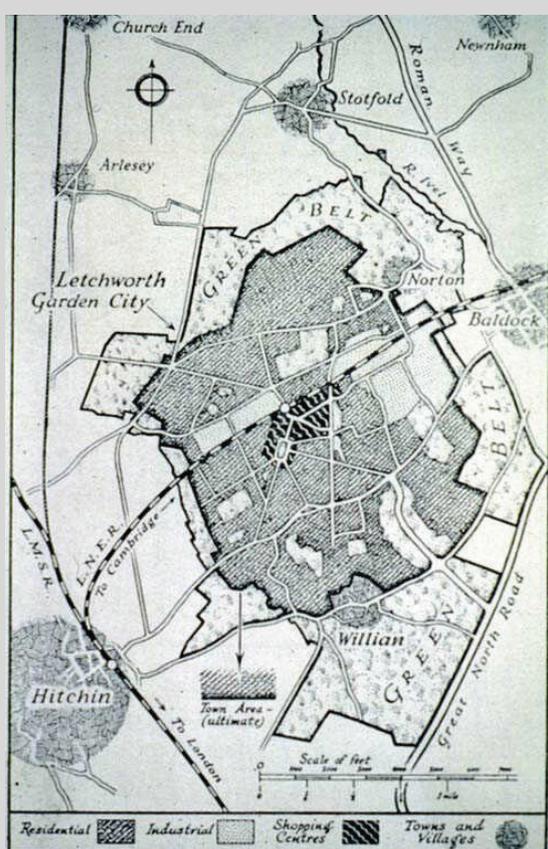


Figura 1: Letchworth



Figura 2: Welwyn

Letchworth e Welwyn, segundo HALL (2007), foram exemplos típicos de cidades-jardins planejadas de acordo com os ideais de Howard apresentados anteriormente. Letchworth foi construída pela iniciativa privada, localizava-se a 34 milhas de Londres e foi registrada em 1º de setembro de 1903. Welwyn era muito mais atraente do que Letchworth, apresentando uma importante alameda central, podendo ser compreendida como a cidade-jardim monumental.

Fonte da Figura 1: <<http://www.lib.umd.edu/NTL/gardencities.html>> Acesso em 24/mar/2009.

Fonte da Figura 2: <<http://www.rickmansworthherts.freemove.co.uk/howard1.htm>> Acesso em 24/mar/2009.

As propostas de Howard foram notavelmente realizadas por Raymond Unwin e Barry Parker. Mas foram simplificadas – quase descaracterizadas, não fosse a preocupação com a manutenção da salubridade – e reduzidas a subúrbios-jardim, ou seja, áreas tipicamente residenciais, com mais de 32.000 habitantes, desprovidas de administração local, transporte coletivo adequado, serviços e empregos, que possuíam relação de dependência com cidades maiores mais próximas.

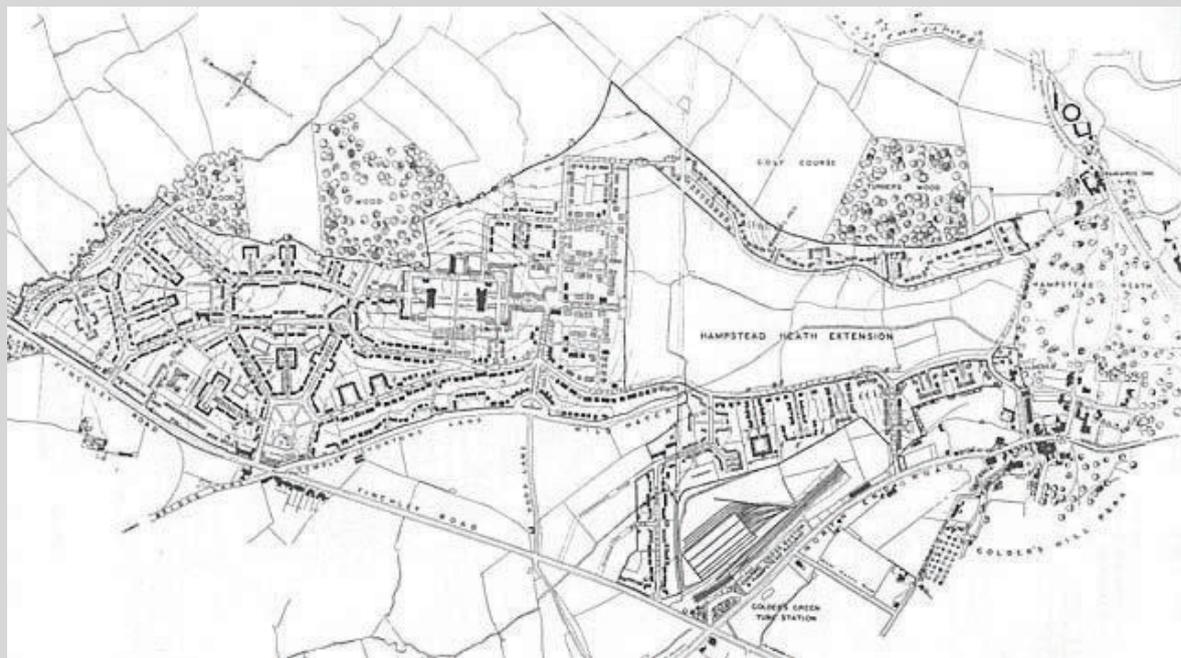
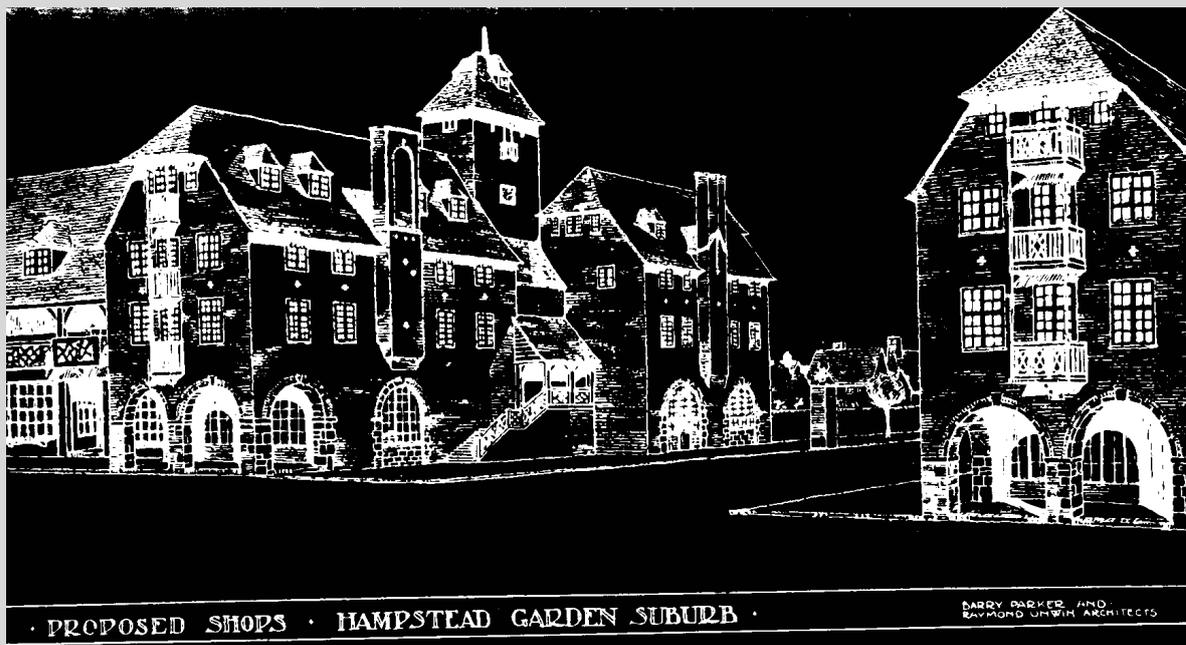


Figura 3: Hampstead em perspectiva. **Figura 4:** Hampstead em planta.

Esse tipo de construção de cidade foi realizado principalmente no programa de habitações populares do governo inglês, no período entre guerras, sendo o bairro Hampstead um referencial exemplar.

Fonte da Figura 3: HALL, 2007, p. 123.

Fonte da Figura 4: <<http://pedshed.net/?p=31>> Acesso em 24/ mar/2009.

As cidades-jardim de Howard foram divulgadas e aceitas por toda Europa e América, geralmente, sob o patrocínio do Estado, mas recebiam modificações quanto às suas características iniciais para se adaptarem às propostas dos profissionais que as implantavam localmente (HALL, 2007).

Na América, a partir da década de 1920, Geddes moldou os princípios da cidade-jardim howardiana, mesclando-os à sua proposta de planejamento regional, com a ajuda de Lewis Mumford e sua notável habilidade de escrever. O estudo geddesiano possuía bases sociológicas, analisava experimentalmente as cidades e aproximava de sua realidade na busca por melhorias gerais, sendo definido pelo neologismo “polística”, apresentado por Choay (2005).

O planejamento regional de Geddes propunha a análise de livres confederações de regiões autônomas, cuja base inicial seria “[...] o levantamento dos recursos de uma determinada região natural, das respostas que o homem dá a ela e das complexidades resultantes da paisagem cultural [...]” (HALL, 2007, p. 165). Sobre isso, o planejador britânico Patrick Abercrombie acrescentava o desafio de definir qual o limite entre a região e o seu entorno – chegando a mencionar até mesmo a dimensão mundial – visto que os mesmos se apresentavam bastante integrados (HALL, 2007).

Geddes propunha também a aproximação das autoridades com o *Town Planning*, ou seja, a compreensão do passado e do presente para o planejamento do futuro, integrando a cidade ao seu entorno regional. Essa teoria influenciou a realização das primeiras cidades-jardim. A importância desse levantamento da paisagem cultural está ligada à recuperação da liberdade e da vida urbana social e política do passado – assuntos elucidados por Geddes a partir de influências do geógrafo Piotr Kropotkin – cuja visão apresentava que as cidades se sucumbiam às forças centralizadoras do Estado-nação e da desenfreada expansão industrial (HALL, 2007).

A proposta de Geddes “[...] espalhou-se por toda a América e pelo mundo afora, exercendo enorme influência, em particular sobre o *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt, na década de 30, e sobre o planejamento das capitais da Europa nos anos 40 e 50.” (HALL, 2007, p. 161). Mas, assim como a cidade-jardim, a cidade regional também sofreu perdas no seu conteúdo durante sua implantação, como, por exemplo, a ausência de levantamento adequado da região a ser planejada; e a

distorção da função do planejamento enquanto definidor de diretrizes que atendessem aos interesses gerais de uma sociedade (HALL, 2007).

O período de descentralização industrial e de preocupação com o planejamento, conservador dos bens públicos e das vidas alheias, foi denominado, por Geddes, de era “neotécnica”, ou seja, a era da reconstrução social (GEDDES, 1994). Nessa nova era, com o descobrimento de novas fontes de energia (como a energia elétrica e o motor de combustão interna), ocorreu, nas grandes cidades, inicialmente, o espraiamento e, posteriormente, uma nova forma de aglomeração. Geddes (1994) usou a expressão “conurbação” para definir o surgimento desse imenso município linear contíguo. Nesse contexto, as idéias de Howard adquiriram amplitude, sugerindo que a cidade crescesse entremeada por áreas verdes, de forma que assim se desenvolvesse toda a região-município.

A nova dimensão para o estudo e o tratamento de cidades e respectivas regiões de entorno, a que se denominou planejamento regional, foi a principal contribuição de Geddes para o planejamento urbano (HALL, 2007). Mumford continuou a considerar seus aspectos mais importantes: “[...] vê a cidade como o centro nevrálgico do nosso tempo; dá para o problema do urbanismo todas as suas dimensões culturais e históricas e recusa-se a fechá-lo num quadro exclusivamente técnico.” (CHOAY, 2005, p. 285).

Em 1923, Mumford se associou a arquitetos, economistas e empresários para iniciar a *Regional Planning Association of America* (RPPA) com sede principalmente em Nova York. Nesse mesmo ano, esse grupo, juntamente com Geddes, definiu um programa cuja composição geral era conjugar os esquemas cidades-jardim e planejamento regional; estreitar relações com os planejadores britânicos, principalmente com o próprio Geddes; colaborar com a propagação do planejamento regional via planejamento comunitário; e realizar o levantamento de áreas-chave (HALL, 2007).

Em 1925, o grupo da RPPA conseguiu estabelecer contato com intelectuais e, a partir desses, com o movimento social operário, por meio da publicação de um número especial da revista *The Survey*, editada por Mumford, apresentando, como assunto, a reunião em Nova York da *International Town Planning and Garden Cities Association*. Mais tarde, em 1938, Mumford publicou sua obra *The Culture of Cities*, importante manifesto do grupo. Foram esses instrumentos que contribuíram para a expansão e a compreensão da mensagem inicial de Geddes, agora difundida pela

RPPA: buscar, com o auxílio do planejamento regional, a qualidade de vida em cada ponto da região planejada, conservando os valores humanos e os recursos naturais. Sendo, seu maior objetivo, “[...] vender sonhos realizáveis a longo prazo.” (HALL, 2007, p. 181). Assim como o próprio planejamento regional, deveria acontecer a longo prazo.



Figura 5: Sunnyside Gardens

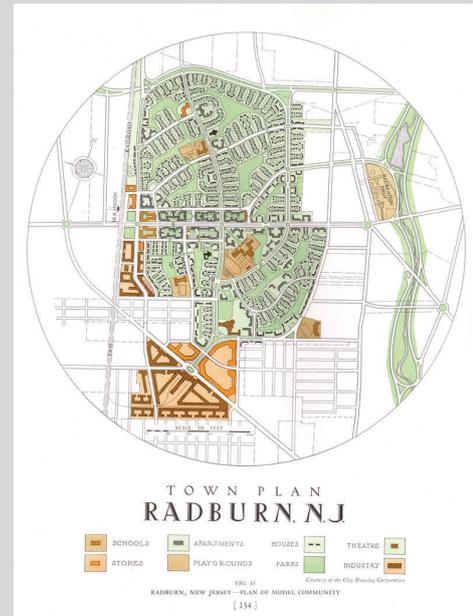


Figura 6: Radburn



Figura 7: Tennessee Valley Authority

A RPPA conseguiu implantar duas comunidades experimentais, Sunnyside Gardens (em Nova York) e Radburn (em Nova Jersey); além da realização concreta, Tennessee Valley Authority, referência mais radical do planejamento regional proposto pela RPPA, fruto do empreendimento de Roosevelt no *New Deal*, na década de 1930. Muitas vezes os planos regionais fracassavam no ato de sua implementação porque ao invés de traçarem as diretrizes e determinarem as interferências diretas no plano das cidades; somente apresentavam conselhos que poderiam ser realizados no caso de haver vontade e/ou necessidade das autoridades responsáveis pelo planejamento (HALL, 2007).

Fonte da Figura 5: <<http://www.forgotten-ny.com/NEIGHBORHOODS/sunnyside/sunnyside.html>> Acesso em 24/mar/2009.

Fonte da Figura 6: <http://www.rpa.org/spotlight/issues/spotlightvol3_22.html> Acesso em 24/mar/2009.

Fonte da Figura 7: <http://www.bookrags.com/Tennessee_Valley_Authority> Acesso em 24/mar/2009.

Esse momento de retomada da cultura e da antiga unidade orgânica da cidade – realizada por Howard, e reforçada, mais tarde, por Geddes, Mumford e pela RPPA – possuía bases referenciais na corrente de pensamento culturalista, organizada por Choay (2005, p. 11, grifos originais da autora), apresentando como “[...] ponto de partida crítico não [...] mais a situação do indivíduo, mas a do *agrupamento* humano, da cidade”. O culturalismo apregoava, principalmente, que as cidades desgastadas pela pressão industrial deveriam conservar sua unidade orgânica e seus referenciais histórico-culturais, suprimir o limite entre a cidade e o campo e preservar as suas reservas naturais. Com isso, seria possível encontrar, nas cidades de bases culturalistas, indivíduos conhecedores de suas raízes, possuidores de forte senso de comunidade e conservadores do seu antecedente histórico. Conforme se pôde observar, esses princípios nortearam os pensadores Howard, Geddes, Mumford e a RPPA (CHOAY, 2005).

Originou-se ainda outra proposta de intervenção no ambiente insalubre desenvolvido pela cidade industrial, o urbanismo formal, denominado movimento *City Beautiful*. Sua fonte de origem foi o urbanismo embelezador de raízes européias do século XIX, cujos modelos clássicos foram a reconstrução de Paris realizada por Haussmann e da Ringstrasse de Viena. No entanto, suas principais realizações se deram em cidades norte-americanas e nas cidades coloniais, a fim de lhes conferir notória monumentalidade (HALL, 2007).

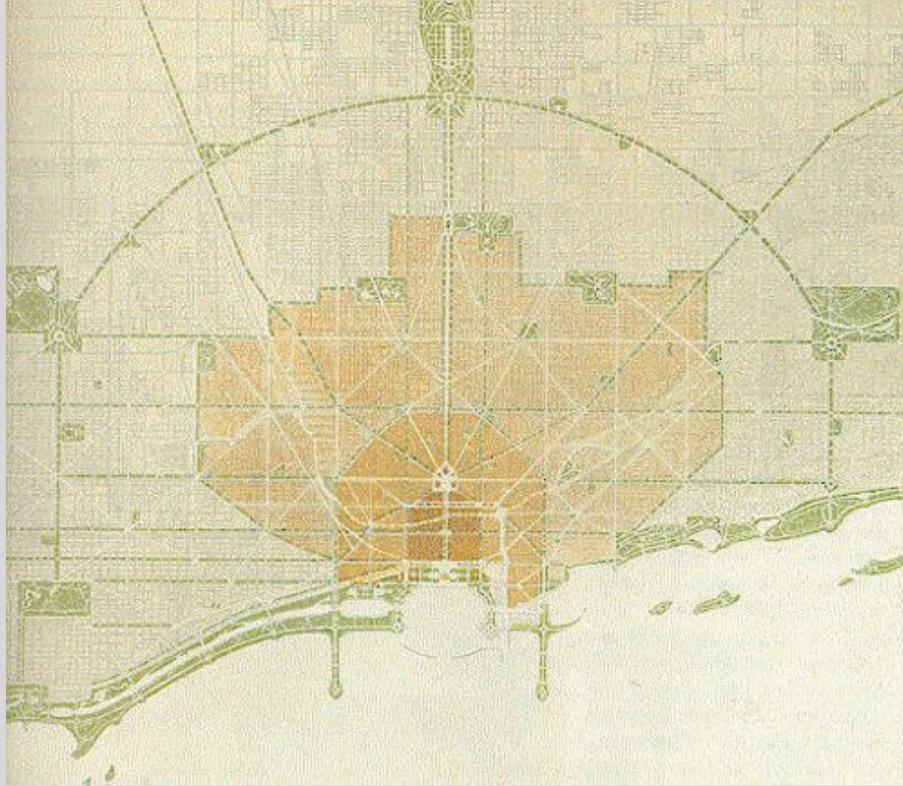


Figura 8: O plano de 1909, feito por Daniel Burnham, para Chicago completa 100 anos. Com inspiração no monumentalismo, Burnham propunha, para Chicago, a devolução da harmonia visual e estética, com a abertura de grandes avenidas, remoção de cortiços e ampliação dos parques (HALL, 2007). Fonte: <<http://dalpestanda.wordpress.com/tag/modelo-urbano/>> Acesso em 11/ago/2009.



Figura 9: A capital da Índia, colônia britânica, foi transferida de Calcutá para Nova Delhi. O projeto para a nova capital era um exercício da monumentalidade que traduzia a vontade inglesa de construir um símbolo de autoridade e domínio, mas acabou por produzir um ambiente urbano dotado de forte segregação social. Fonte: <<http://www.geocities.com/onlyromi/Introduction.htm>> Acesso em 11/ago/2009.

No século XX, o *City Beautiful* expandiu para as grandes cidades comerciais do centro e do oeste norte-americanos como forma de mostrar sua superioridade e estimular os negócios; além de ser utilizado nas colônias inglesas localizadas na Índia, com o objetivo de criar cidades monumentais, que expressassem a supremacia do império britânico e a segregação racial (HALL, 2007).

Por volta dos anos 1930, o *City Beautiful* encontrou terreno fértil na Europa, sendo utilizado por ditadores, como Mussolini, Hitler e Stálin, a fim de registrar o poder e a glória nas cidades de Roma, Berlim e Moscou, respectivamente. Apesar da diferença ideológica entre o fascismo de Mussolini, o nazismo de Hitler e o socialismo de Stálin, com o uso desse tipo de urbanismo monumental, o objetivo final desses ditadores era muito semelhante: representar a expressão máxima de seu poder (HALL, 2007).

O movimento *City Beautiful*, portanto, durou aproximadamente quarenta anos, servindo ao capitalismo financeiro, ao imperialismo e ao totalitarismo, tanto de esquerda, quanto de direita. Concentrava-se na representação simbólica monumental, expressa em um desenho; mas se desinteressava pela solução de problemas sociais no âmbito do planejamento urbano. Coube, a esse movimento, realizar mudanças superficiais direcionadas, principalmente, pelos e para os detentores do poder (HALL, 2007).

Paralelamente, uma outra via de proposição para a cidade do século XIX se desenhava, vinculada ao urbanismo progressista, corrente definida por Choay (2005) como fruto de um:

[...] pensamento otimista [...] orientado para o futuro, dominado pela idéia de progresso. A revolução industrial é o acontecimento histórico-chave que acarretará o devir humano e promoverá o bem-estar. Essas premissas ideológicas permitirão que chamemos de progressistas o modelo que inspiram. (CHOAY, 2005, p. 8).

O urbanismo progressista contrapunha-se ao que a historiadora francesa denominou urbanismo culturalista, representado por proposições como as de Howard e comentadas anteriormente. Em síntese, o espaço urbano previsto pelo modelo progressista era salubre, verde, aberto e funcional, chegando a localizar distintamente o habitat, o trabalho, a cultura e o lazer. Outra característica importante era a negação de qualquer herança histórica e artística do passado. As cidades passaram a ser arranjadas de forma simples e racional, com edifícios

habitacionais concebidos como conjuntos urbanos padronizados, soluções coletivas que liberavam o solo para utilização com espaços verdes e fragmentavam a forma urbana contínua (CHOAY, 2005).

Nesse cenário de coexistência entre os pensamentos culturalista, progressista e o urbanismo formal, nota-se que, a partir de 1928, houve notória difusão internacional do urbanismo progressista por meio de um grupo que compunha os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM). Para esses arquitetos, a era industrial poderia ser interpretada como um importante tempo de mudança das estruturas econômicas e sociais, para as técnicas e estéticas de características universais. Em paralelo, outra importante mudança ocorreu em relação ao papel do Estado, de coadjuvante e submisso às decisões da burguesia, tornou-se o principal ator na missão de transformar e regular o degradado espaço urbano industrial (CHOAY, 2005).

Na década de 1930, conforme Sevchenko (2005), o Estado passou a controlar a economia e utilizar as taxas de impostos arrecadados para prover a sociedade de serviços básicos como saúde, educação, moradia, infra-estrutura, seguro social, lazer e cultura. Iniciava-se a era do “Estado do bem-estar social”, cujas decisões sofriam pressões de sindicatos e associações da sociedade civil. Entre suas atribuições, encontrava-se o papel de mediador do espaço urbano, entendido como palco de conflitos sociais. Assim, planejava-se a cidade buscando uma distribuição mais igualitária de benefícios, como uma estratégia de apaziguamento, na medida em que os acordos eram estabelecidos.

Para conseguir realizar melhorias no ambiente urbano, resultantes dos degradantes processos intensos de industrialização e urbanização, os espaços da cidade passaram a ser elaborados por especialistas técnicos que, sob a tutela do Estado, construíam espaços com características progressistas, dotados de elementos industrializados e internacionais que não se preocupavam com a conservação dos conjuntos históricos, à medida que propunham o arrasamento de quarteirões para abertura de grandes avenidas de circulação e aeração da cidade (HALL, 2007). Também o Estado assumia uma postura desenvolvimentista, associando-se a um pensamento tecnocrático.

A título de síntese, observou-se, portanto, que a cidade liberal do século XIX passou por muitas transformações provocadas pela migração da população do campo para a cidade, devido à mecanização do sistema de produção rural acrescida

dos atrativos representados pelo surgimento da indústria e, com isso, oportunidades de trabalho nas cidades. A população migrou para a cidade em busca de melhor qualidade de vida, mas se deparava com piores condições de moradia, em ambientes degradados e insalubres, não podendo contar com a ajuda do Estado porque o mesmo, nesse momento, possuía tímida interferência reguladora e voltava-se para o atendimento das necessidades da elite burguesa industrial em formação, buscando legitimar suas práticas.

Nessa cidade, instalou-se o caos urbano, com funções conflitantes coexistindo em localidades muito próximas. As malhas viárias e ferroviárias sobrepunham-se às manchas residenciais, provocando o crescimento da cidade desprovido de planejamento e a conseqüente segmentação dos espaços urbanos. Com isso, as classes sociais mais altas dirigiam-se para os subúrbios em busca de qualidade de vida, enquanto os populares amontoavam-se na cidade encortiçada.

Esse era o cenário da cidade liberal no final do século XIX, contra o qual surgiram reações higienistas, enquanto se definia outra postura para o Estado aumentando a sua interferência nas políticas de controle do espaço urbano. Os higienistas propunham, em seu discurso, que o Estado controlasse o adensamento e a organização formal da cidade, garantindo à população melhores condições de habitabilidade, traduzidas na proximidade de suas moradias com áreas verdes, e não com a fumaça e a poeira emitidas diuturnamente pelas chaminés das indústrias. O Estado assumiu, portanto, a função de reconstrução social do ambiente urbano para que o mesmo se desenvolvesse adequadamente e, posteriormente, passasse à fase de sua integração regional com outros municípios.

Entre as alternativas para a cidade liberal, encontravam-se outras intenções urbanísticas de cunho formal, destacando-se o movimento *City beautiful*, cuja preocupação estava em remodelar a cidade caótica e retomar as suas características monumentais, propondo o arrasamento de áreas encortiçadas e a abertura de grandes avenidas em seus lugares, permitindo a visualização dos edifícios monumentais, como expressão máxima de poder.

O discurso dos urbanistas progressistas a favor da aceleração do crescimento urbano-industrial, que atendia aos interesses da elite burguesa, eliminando os vestígios do passado caótico das cidades e propondo a sua reconstrução padronizada e funcional, adquiriu importância relevante.

Nos anos 1930, aos poucos, o Estado assumiu o controle da economia, o provimento de melhorias sociais e a regulação do espaço urbano, passando a se definir como o “Estado do bem-estar social”. Essa fase possibilitou a compreensão da importância do Estado enquanto mediador dos conflitos estabelecidos entre os atores sociais, que se refletiam no planejamento urbano. Sendo possível notar, assim, que, sem a devida interferência do Estado, as forças econômicas coordenavam o crescimento da cidade em favor de suas necessidades, estabelecendo o caos no ambiente urbano, anulando qualquer possibilidade de reivindicação e participação da população nesse processo.

Diante dos três discursos apresentados como solução para o controle do caos urbano instalado na cidade liberal, ainda nos anos 1930, o Estado foi influenciado pela difusão internacional do urbanismo progressista, realizado pelos CIAM e passou a contar com a orientação de especialistas na elaboração do planejamento urbano para a cidade industrial, tema abordado a seguir.

1.2 O planejamento urbano e a cidade dos especialistas

No início do século XX, houve intensa atividade no campo do urbanismo, como: a necessidade de reconstrução das cidades européias arrasadas pelas guerras e/ou transformadas econômica, demográfica e socialmente; o crescimento demográfico da América por causa da emigração e da ocupação de novos territórios; e a colonização européia da Ásia e África (LAMAS, 2004).

O período compreendido entre as décadas de 1930 a 1970 foi dividido, por Lamas (2004), em duas fases. Na primeira fase, entre as duas guerras mundiais, foram elaboradas as teorias e experimentadas as intervenções nas cidades realizadas por especialistas, vinculadas ao urbanismo moderno, sob a tutela do Estado. Caracterizavam-se pelo abandono do urbanismo formal e dos elementos da cidade tradicional (quarteirão, rua e praça), com a proposição de torres, conjuntos e blocos edificados. Também foi proposta a divisão funcional da cidade e seu zoneamento rígido, com base nas definições da Carta de Atenas, rompendo com a estrutura urbana contínua da cidade histórica.

A segunda fase, que se estende do fim da Segunda Guerra até os anos de 1970, consistiu numa etapa de reconstrução das cidades, de modo a atender, principalmente, às necessidades habitacionais provocadas tanto pela destruição da guerra, quanto pelos reflexos da industrialização.

Numa tentativa de construir um novo tipo de ambiente que contribuísse para a formação de homens melhores do ponto de vista da saúde, moral e condição de trabalho, as cidades tornaram-se assunto de especialistas, regidos pelo Estado provedor (BRESCIANI, 1991). Nesta mesma linha de análise, Lamas (2004, p. 244) observou:

Nesse contexto, o arquiteto urbanista é entendido e aceito como o especialista da cidade, detentor de uma formação complexa, de grande seriedade e notoriedade, e simultaneamente maestro de uma orquestra de diversos contributos disciplinares que se integram e sintetizam no desenho. É assim que algumas Administrações chamam grandes nomes do urbanismo para tratar das suas cidades, demonstrando o reconhecimento da sabedoria do urbanista e da importância do desenho.

Nos anos 1928 a 1933, aconteceram as primeiras reuniões de arquitetos nos CIAM. Foi o marco inicial das discussões acerca da inserção de um modelo

modernista de ordenamento urbano. A princípio, priorizar-se-iam os problemas mais urgentes, como habitação e urbanismo.

Em 1933, durante o quarto congresso, os arquitetos do CIAM elaboraram a Carta de Atenas, redigida por Le Corbusier (LAMAS, 2004), tendo como foco: “A idéia-chave que subtece o urbanismo progressista é a idéia de *modernidade*”. (CHOAY, 2005, p. 20, grifo original da autora). Na Carta de Atenas, bem como nesse tipo de urbanismo, a ordenação da cidade era contemplada sob a ótica da funcionalidade direcionada para comunidades tipificadas. De acordo com Choay (2005), as funções de habitação, trabalho e lazer ocupariam áreas pré-determinadas, sendo sua integração realizada pelas vias de circulação.

Como garantia de maior fluidez entre as construções e a liberação do solo para a ocupação com espaços verdes, propunha-se o aumento das densidades habitacionais em edifícios do tipo arranha-céus, inseridos num plano de cidade racional, geometrizado, que aproximava o verdadeiro do belo. Assim, as cidades tornar-se-iam palco do espetáculo estético urbano – legado do movimento *city beautiful* –, contudo, rejeitariam qualquer referência histórica passadista. De modo geral, essa foi a postura encomendada pelo Estado aos técnicos progressistas para solução dos problemas de insalubridade nas cidades industriais desenvolvidas sobre assentamentos urbanos antigos.

Le Corbusier foi um especialista de idéias progressistas, que consolidou a importância do urbanismo moderno enquanto disciplina (FREITAG, 2006). Ele próprio reforçava a realização das intervenções urbanas sob o controle do Estado e por seus técnicos: “Projetar cidades é tarefa por demais importante para ser entregue aos cidadãos.” (LE CORBUSIER, 1977, p. 190 *apud* HALL, 2007, p.245).

Segundo Hall (2007), em seus princípios urbanísticos, Le Corbusier retomou os preceitos da Carta de Atenas como: o aumento das densidades habitacionais, a eliminação do excedente populacional dos centros das cidades e o aumento dos espaços livres no nível do solo. Para isso, propôs a construção de “células” para organização da habitação em massa, ou seja, unidades habitacionais de mesma tipologia e mobília, localizadas em edifícios arranha-céus. Ele recuperou também a preocupação com a melhoria da circulação, apresentando a geometrização do plano das cidades, abertura de grandes avenidas em suas regiões centrais, e realização do planejamento “arrasa-quarteirão”, sempre tendo em mente a manutenção da segregação de funções sociais.

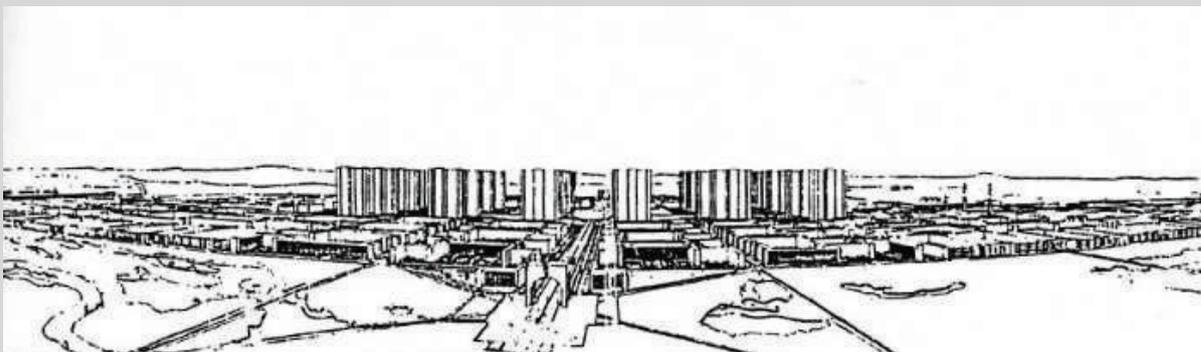


Figura 10: *La Ville contemporaine* (1922). Fonte: <<http://eras.free.fr/html/archi/corbu.html>> Acesso em 24/mar/2009.

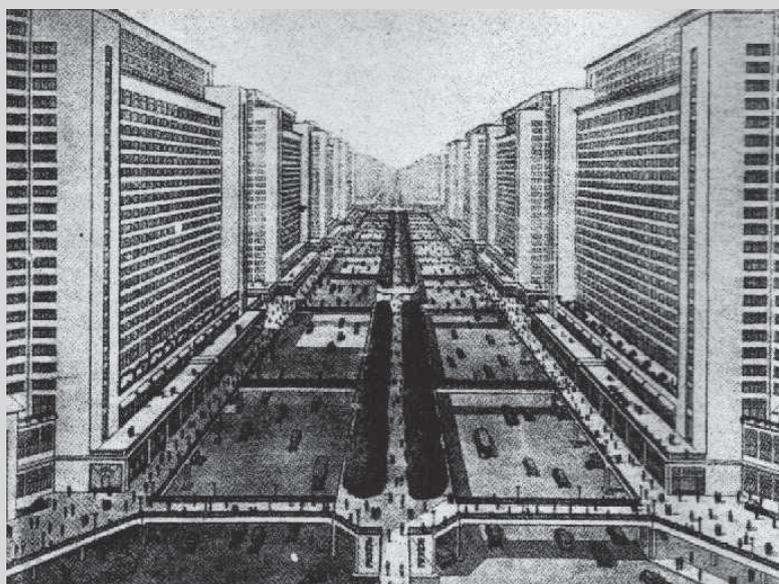


Figura 11: *La Ville radieuse* (1933).

Fonte: <<http://users.compaqnet.be/architectuur20/nadeoor/02nadeoorroot.jpg>> Acesso em 24/mar/2009.

La Ville contemporaine e *La Ville radieuse* foram exemplares que seguiram à risca os princípios urbanísticos corbusianos, mas não saíram do papel.

Projetadas na década de 1950, Chandigar e Brasília foram executadas de acordo com os ideais de Le Corbusier, sendo que, na primeira, ele integrou a equipe de planejamento da cidade; e, na segunda, inspirou seus planejadores (HALL, 2007).

Em Chandigar foram contemplados os princípios de embelezamento, circulação rápida e segregação de funções e de classes, assim como previsto em *La Ville contemporaine*. Nessa nova capital foi possível observar que houve “[...] uma preocupação com a forma visual, com o simbolismo, com a imagem e com a estética em detrimento dos problemas básicos da população indiana.” (SARIN, 1982, p. 47

apud HALL, 2007, p. 251). Grandes avenidas de estilo europeu foram construídas, desconsiderando o clima quente da cidade, e, por isso, não promoviam a integração entre as pessoas e determinavam uma forte segregação social. Além disso, não se consideraram os problemas que assolavam a maior parte de população, como encortiçamento, falta de energia elétrica e água encanada (HALL, 2007).

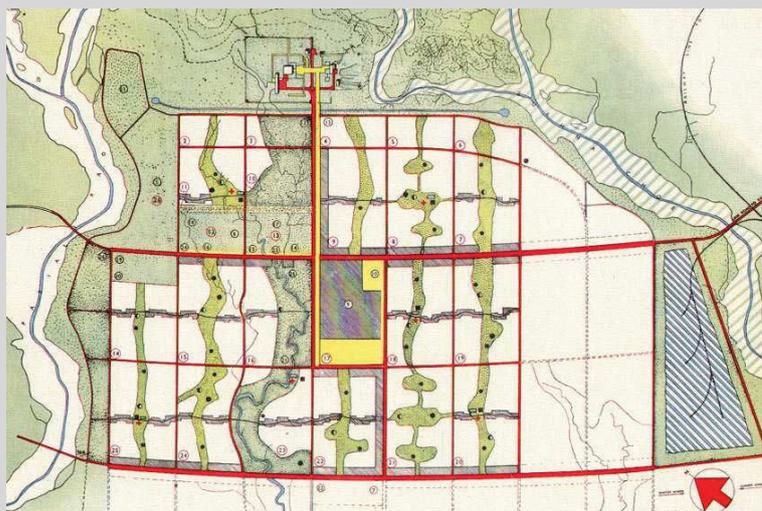


Figura 12: Plano de Chandigar.

Fonte: <http://www.unb.br/fau/pos_graduacao/paranoa/unidade/unidade.htm> Acesso 24/mar/2009.

Brasília teve seu projeto urbanístico desenvolvido por Lúcio Costa, representante do movimento modernista brasileiro. A proposta do Estado, de construir a nova capital no Centro-Oeste do país, objetivava fomentar o desenvolvimento regional e a integração nacional, além de estimular a transformação da realidade brasileira pela forma e organização urbanas, criando, assim, um “novo mundo”. Para Holston (1993), a nova capital federal, inaugurada em 1960, foi o exemplo mais completo de construção modernista, segundo os preceitos estabelecidos nos CIAM, apresentados na Carta de Atenas.

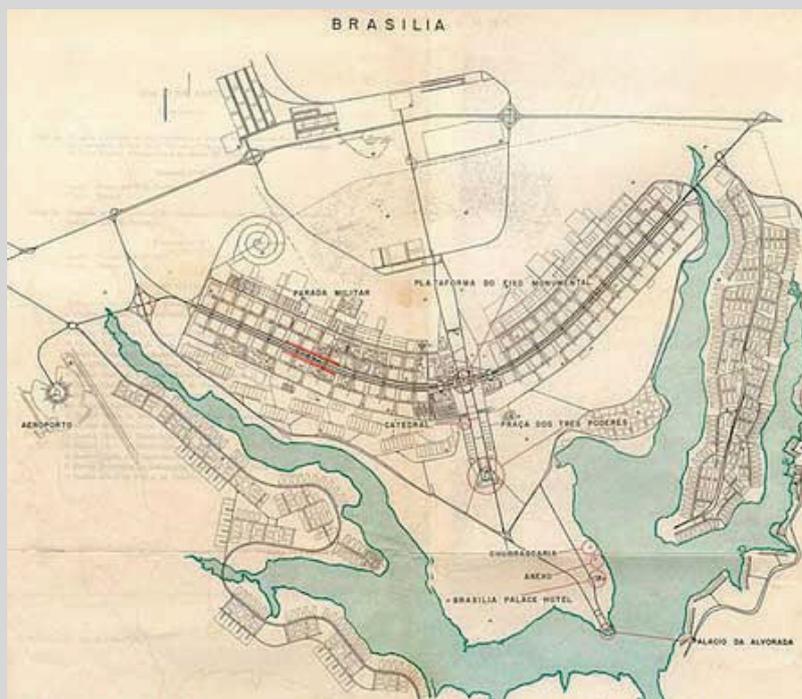


Figura 13: Plano Piloto de Brasília.

Fonte: <<http://static.hsw.com.br/gif/brasilia-1.jpg>> Acesso 24/mar/2009.



Figura 14: Brasília no final dos anos 1960.

Fonte: <http://www.geocities.com/augusto_areal/postal_brasilia_ontem_e_hoje.jpg> Acesso 24/mar/2009.

Nesse projeto, foram priorizadas a escala monumental, a circulação e a segregação de funções. Adotaram-se novas formas de organização urbana como instrumento racional de mudança social e negação das condições caóticas evidenciadas nas cidades capitalistas brasileiras (HOLSTON, 1993). A distribuição de funções no plano da cidade surgiu como um argumento a favor do igualitarismo,

produtor de nova ordem política comunitária, com intuito de eliminar da arquitetura a competição no mercado e no lucro. Mas esse objetivo não foi alcançado porque, segundo Holston (1993), a cidade foi ocupada de forma estratificada, ficando o Plano Piloto destinado à ocupação dos servidores públicos. Enquanto isso ocorria o estímulo à ocupação periférica, em cidades-satélites desprovidas de planejamento urbano, pelos migrantes construtores da cidade, como forma de não descaracterizar o plano original, nem reproduzir as desordens sociais de outras cidades brasileiras.

Na planta original, propunha-se um eixo central monumental destinado à instalação de edifícios públicos e outro eixo, transversal a esse primeiro, destinado, principalmente, à ocupação residencial, dentre outras funções urbanas (HALL, 2007). Como a arquitetura moderna condenava a rua-corredor, não foi adotado um traçado baseado em ruas tradicionais, o que provocou a eliminação de esquinas e aglomeração de pessoas nas ruas. “A palavra ‘rua’ não aparece em nenhum momento do plano de Lúcio Costa. Podemos supor que essa ausência é deliberada e corresponde à eliminação tanto do conceito quanto da própria coisa.” (HOLSTON, 1993, p. 142). Os espaços públicos de circulação foram transformados em elementos de passagem das pessoas que estabeleciam um direto vai-e-vem entre casa e trabalho. Por essas evidências, Brasília tornou-se uma cidade “fria”, impessoal e anônima, representando a capital ideal para os regimes militares ditatoriais instalados no país de 1964 a 1984 (HOLSTON, 1993).

Paradoxalmente, conforme apresentado por Holston (1993), tanto para os arquitetos socialistas, quanto para o governo capitalista, envolvidos no projeto e na construção da capital federal, a arquitetura modernista de Brasília significou a ruptura com o passado colonial e o salto para o futuro, apesar de ter conseguido reproduzir a segregação social do centro privilegiado *versus* a periferia destituída. Os arquitetos socialistas viam a arquitetura modernista como instrumento de renovação social a serviço da coletividade. Enquanto o governo capitalista a adotou como expressão de inovação governamental via novidade arquitetônica e urbanística.

Brasília foi construída sobre uma base de contradições, evidenciadas na realidade de subdesenvolvimento brasileiro, que desencadeou a busca por possibilidades de inovação técnica, formal e experimental quanto à sua proposição urbana de características modernistas.

Para Holston (1993), essas duas cidades foram, portanto, exemplares de destaque enquanto cenários construídos para a institucionalização da arquitetura e do urbanismo modernistas, desenvolvidos pela vontade de Estados interventores e centralizadores, preocupados com a construção de capitais monumentais, tradutoras de grande poder e triunfo.

Apesar do período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970 ter sido denominado de “era de ouro do Estado”, Lamas (2004) considerava as cidades modernas monótonas visualmente, dotadas de espaços pouco significativos, sem a necessária complexidade funcional suficiente para impedir o esvaziamento de suas áreas centrais no período noturno e o surgimento de cidades-dormitório.

As primeiras reações contrárias à urbanística moderna surgiram nos anos 1960. Essas manifestações aconteceram, inicialmente, num nível teórico e propunham o rompimento com a monotonia da cidade funcional segregada. Em seu segundo momento, ainda nessa mesma década, ocorreu uma significativa reflexão pela retomada do desenho da cidade e de sua arquitetura nos moldes urbanísticos tradicionais. Essa nova postura condenava a cidade moderna planejada que beneficiava as instalações industriais e a circulação dos automóveis em detrimento da melhoria das relações sociais (LAMAS, 2004).

A urbanística moderna sofreu ainda mais críticas porque ocorreu, nesse tempo, a vulgarização da sua morfologia, havendo o declínio da produção de um planejamento urbano de qualidade, tendo em vista os aportes desse urbanismo. Somado a isso, verificou-se a grande desconexão da cidade tradicional existente com a produção do novo espaço urbano modernista. Outro ponto desfavorável da produção da cidade moderna foi a falta de tratamento das áreas residuais entre os edifícios, não destinadas ao lazer e/ou circulação, conforme previsto. A segregação de funções urbanas no plano da cidade descaracterizou-a como espaço de uso coletivo (LAMAS, 2004).

Em paralelo, da década de 1980 em diante, foi possível observar a mudança de natureza do Estado, com sua notória retração no acompanhamento do planejamento urbano e no tratamento dos problemas sociais sistêmicos localizados no plano da cidade. Paralelamente, com a globalização e a formação do cenário econômico neoliberal, emergiram ações de planejamento local estratégico e estético, orientado segundo as vontades minoritárias das grandes empresas (SEVCENKO, 2005).

Nessa fase, denominada por Harvey (2001) de pós-modernismo, o empreendedorismo urbano difundiu-se nas cidades europeias e norte-americanas, enfatizando o desenvolvimento de suas vantagens competitivas numa aldeia global onde as cidades são “vendidas” como mercadorias e “geridas” como empresas, direcionando seu planejamento para a acumulação do capital e a exploração de seus recursos (VAINER, 2002). As grandes empresas fortaleceram-se quanto à mobilidade e capacidade de negociação, transformando o Estado e a sociedade em reféns de um jogo de interesses em que, não havendo atendimento das condições impostas por elas – como a combinação entre menores taxas tributárias com maiores incentivos e mão-de-obra barata –, abandonava-se a economia de um país em busca de melhores propostas oferecidas por outra localidade. Esse quadro foi favorecido pelas novas dimensões de tempo e espaço proporcionadas por inovações tecnológicas nas áreas de comunicação e de transporte (SEVCENKO, 1995; HOBBSAWM, 2000).

Assim, estabeleceu-se uma luta desigual entre os poderes público, privado e sociedade, que aprofundou o crescimento da segregação social, o declínio do espaço público e a perda da convivência democrática (SEVCENKO, 2005). Paralelamente, no plano social, as grandes categorias identitárias sofreram sucessivos enfraquecimentos, pulverizando os movimentos sociais em lutas de minorias. Todavia, são esses movimentos os protagonistas da luta pelo direito à cidade (HOBBSAWM, 2000).

As apresentações realizadas até o momento mostram que a postura do Estado como regulador econômico-político-social era assumida toda vez que as forças de mercado saíam de cena por terem contribuído com o desmantelamento da estrutura de planejamento das cidades a partir da imposição irrestrita de suas vontades. Ou ainda, em outras palavras, a partir do recorte realizado nesse estudo, que coincidiu com o início do liberalismo, observou-se a posição do Estado a favor do exercício do poder realizado pela elite burguesa, cujos efeitos da desenfreada urbanização e industrialização foram sentidos pela população residente na “cidade da noite apavorante”.

Como forma de impedir que as cidades se descaracterizassem ainda mais, foi invocada a intervenção do “Estado do bem-estar social”, assistido por especialistas ligados ao urbanismo progressista, no provimento das necessidades básicas da população. Ainda assim, ao pequeno sinal de melhora no panorama geral dessas

idades (sob a ótica dos especuladores imobiliários), o mercado procurava retomar a sua frente de controle, provocando novamente o recuo do Estado, num momento em que se evidenciava a formação de uma aldeia global de características neoliberais.

Diante da crise do planejamento urbano modernista tecnocrático associada à agressividade do mercado e à labilidade do Estado, observou-se o despertar de movimentos populares pelo seu direito à cidade e a apresentação de uma nova alternativa para o planejamento urbano, que será tratada a seguir.

1.3 A crise do planejamento urbano e a participação democrática como uma alternativa

O planejamento urbano associado ao urbanismo progressista e modernista, realizado de 1930 a 1970, despertou muitas reações contrárias ao método rígido de organização funcional e segregada da cidade (HALL, 2007). Posteriormente, a partir de 1980, emergiu a mercantilização do espaço da cidade, paralela à retração do Estado no controle do planejamento urbano o que despertou, de certa forma, o interesse da população pela disputa de seu espaço e participação (SEVCENKO, 2005).

Uma das posturas de reação propunha o planejamento “artesanal” das cidades realizado por homens e mulheres comuns, numa tentativa de fuga das soluções burocráticas tecnicistas. Segundo Hall (2007), era a retomada da proposta de Geddes para o planejamento urbano, com a recuperação dos movimentos anarquistas das cidades-jardim e do planejamento regional; e a negação do planejamento realizado por técnicos, de cima para baixo. Nessas condições, considerava-se que, os especialistas, no máximo, poderiam ajudar na concepção do que realmente fosse “[...] ‘como manifestação da colaboração comunitária’ [...]” (DE CARLO, 1948, p. 2, apud HALL, 2007, p. 294). Foi assim que se deu início ao movimento do *advocacy planning*:

Expressão cunhada por P. Davidoff em artigo de 1965 para designar uma nova corrente dentro do planejamento urbano, surgida nas décadas de 60 e 70 nos países desenvolvidos, em contraposição aos métodos ortodoxos de elaboração dos projetos de construção. Segundo seus seguidores, tais projetos deveriam ser elaborados como uma expressão mais direta das necessidades dos usuários, junto aos quais o planejador (o *advocacy planner*) atuaria como simples assessor técnico. (HALL, 2007, p. 310).

Com a proposição dessa forma de remodelação urbana – evidenciado no final da década de 1960 e início dos anos 1970, nas cidades européias; e após 1964, nas cidades norte-americanas – anunciava-se um movimento rumo à democratização do planejamento das cidades (HALL, 2007).

Nos Estados Unidos, a reação foi protagonizada por Jane Jacobs que, na obra *Death and Life of Great American Cities*, publicada no ano de 1961, declarou oposição às cidades produzidas pelo movimento cidade-jardim e por Le Corbusier. Em relação ao primeiro, a autora condenava o estímulo à formação de cidades

pequenas, de baixa densidade, com grandes espaços verdes, e o descaso quanto à tentativa de solucionar os problemas ocasionados pelo crescimento acelerado do tecido urbano, sem ignorá-lo ou destruí-lo. Quanto ao segundo, ela não concordava com a funcionalidade das cidades porque desestimulava a formação de vizinhança (HALL, 2007). Jacobs (2000) apontava que as altas densidades urbanas eram mal vistas por essas duas experiências porque aconteciam juntamente com a superlotação de moradias, entre outros aspectos.

A partir dessas considerações, Jacobs apresentava a mistura de funções como a principal necessidade das grandes cidades, a fim de formar um organismo social e econômico (LAMAS, 2004). Jacobs (2000) pretendia alcançar a segurança urbana, pois o uso contínuo dos espaços faria com que sempre existissem olhos vigiando a rua. “O contato público e a segurança nas ruas, juntos, têm relação direta com o mais grave problema social do nosso país: segregação e discriminação racial.” (JACOBS, 2000, p. 77). Pode-se acrescentar que esse tipo de problema era encontrado nas demais localidades, além dos Estados Unidos da América – país a que a autora se refere – e que a discriminação evidenciada era, não só urbana, mas também do tipo social.

Jacobs (2000) apresentou, como possível solução para a integração dos moradores das cidades grandes, a divisão dessa extensa massa urbana em bairros. Sendo que esses bairros teriam uma autonomia restrita, pois deveriam obedecer às regras gerais da cidade à qual pertenceriam. A comunidade de cada bairro assumiria o papel de controladora dos acontecimentos ocorridos dentro do bairro e realizaria o acompanhamento político das atitudes administrativas e dos respectivos gastos públicos por meio de votos representativos da opinião pública. Dentro de cada comunidade, a autora apontava a necessidade da existência de um diretor da associação comunitária como uma figura de elo, de comunicação e de estímulo à participação. Destacava-se ainda que a participação ocorreria de forma a atender ao bem comum público, orientada pelos planejadores urbanos e administradores públicos conhecedores da realidade local intervinda. “Sem um coração central forte e *abrangente*, a cidade tende a tornar-se um amontoado de interesses isolados. Ela fracassa na geração de algo social, cultural e economicamente maior do que a soma de suas partes constitutivas.” (JACOBS, 2000, p. 181, grifo original da autora).

Outra rejeição ao planejamento do tipo autoritário realizado anteriormente foi esboçada pelos sociólogos Henri Lefebvre e Manuel Castells. Os estudiosos

iniciaram uma análise empírica da vida na cidade, sob o ponto de vista da organização dos cidadãos e da mobilização da cidadania ocorrida em áreas periféricas e/ou excluídas da cidade. Concordavam com o planejamento urbano realizado com a contribuição dos homens comuns e negavam a cidade produzida pelos especialistas (FREITAG, 2006).

Lefebvre destacava-se por suas contribuições no campo da sociologia, referindo-se à crítica da vida cotidiana, estudando a ocupação do espaço urbano e a desordenada expansão urbana pós-industrial capitalista, idealizada como sinônimo de progresso; além de importantes reflexões acerca da inclusão dos cidadãos na determinação de diretrizes do ambiente urbano ao qual pertenciam (FREITAG, 2006). O sociólogo apresentava muito dinamismo no acompanhamento das constantes e ágeis transformações da realidade do fenômeno urbano, criticando, principalmente, o desenho modernista, desapropriado ao estabelecimento de práticas sociais no planejamento das cidades (LAMAS, 2004).

Lefebvre (1991) tratou da interferência da industrialização no processo de urbanização, e vice-versa, num momento em que o Estado representava o papel de controlador da vida cotidiana empobrecida pela alienação e pela formação de uma “sociedade de consumo” de moldes capitalistas (CUNHA, CANUTO, LINHARES e MONTE-MÓR, 2003).

O fenômeno industrial provocou um intenso processo de urbanização, de crescimento e desenvolvimento, de produção econômica e vida social, a que Lefebvre (1991) denominou de “implosão-explosão” da cidade.

A sociedade atual chegou a um caos tal que reivindica insistentemente a coerência. Nem por isso sua suficiência está demonstrada. O caminho que se abre é o da reconstrução de um humanismo na, para e pela sociedade urbana. É para esse “ser humano, portanto, fato e valor, que a teoria abre o caminho. Esse “ser” tem necessidades. É preciso uma analítica da necessidade, o que não significa que se possa elaborar uma filosofia da necessidade invocando-se o marxismo, a sociologia, a psicologia, a racionalidade industrial. Ao contrário. Mais que um estudo “positivo” das necessidades visando controlá-las e classificá-las, esse conhecimento poderia constituir-se através da análise dos equívocos, dos fatores inadequados, na prática arquitetural e na ideologia urbanística. (LEFEBVRE, 1999, p. 70).

Com a explosão urbana, a cidade se adaptou às novas realidades, identificadas como uma etapa da urbanização completa. Lefebvre passou a denominar a sociedade pós-industrial de “sociedade urbana”, uma destruidora dos

resquícos da vida agrária, que expressava os conflitos resultantes do processo de implosão-explosão do complexo fenômeno urbano (LEFEBVRE, 1999).

Assim explicitou a cidade como lugar das trocas de mercado; da acumulação de conhecimentos e de capitais; e, principalmente, das revoluções e das lutas de classes que aconteceram, a princípio, num plano ideológico, não proporcionando, até então, mudanças na prática segregacionista evidenciada (LEFEBVRE, 1991). A desigualdade intra-urbana foi alimentada ainda mais pela dimensão espacial da cidade grande, a partir da implosão do amontoado caótico de pessoas e funções, cujas relações são a manifestação de diferenças que podem levar aos conflitos (LEFEBVRE, 1999).

Alguns aspectos fundamentais podem ser destacados na conquista do direito à cidade como: a parceria entre os planejadores urbanos e a sociedade em geral, a fim de estimular a compreensão de seu fenômeno histórico passado e a prospecção das atuais e das futuras necessidades (LEFEBVRE, 1991); a expressão da necessidade de (re) politização do espaço urbano (CUNHA, CANUTO, LINHARES e MONTE-MÓR, 2003); e a organização da cidade de forma humana, para e por seus moradores (FREITAG, 2006). “O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.” (LEFEBVRE, 1991, p. 118).

Seguindo a mesma linha de reflexão apresentada por Lefebvre, Castells reafirmou as suas colocações, pesquisando os movimentos urbanos no modo capitalista de produção, influenciando o estudo das cidades brasileiras e seus respectivos conflitos marcados pela violência evidenciada nas periferias (FREITAG, 2006).

Castells (2000) observou que, na cidade, verificavam-se os sistemas políticos e de classes sociais, de investimentos técnicos e culturais, além das relações de troca. O meio urbano tornou-se o lugar do estabelecimento dessa cidade, resultante das concentrações espaciais populacionais e diferenciações funcionais. A partir disso, poder-se-ia definir a urbanização como sendo a própria “cultura urbana”, ou seja, a difusão de um novo sistema de valores, com mudanças de atitudes e comportamentos, marcadas pela produção capitalista e pela organização do espaço industrializado. Os problemas resultantes da combinação entre urbanização e industrialização foram objetivo do estudo de Castells, principalmente em cidades de países subdesenvolvidos, como o Brasil.

A urbanização em curso nas regiões “subdesenvolvidas” não é uma réplica do processo que atravessaram os países industrializados. No mesmo estágio de população urbana alcançado hoje em dia pelos países “subdesenvolvidos”, o nível de industrialização dos países “desenvolvidos” era bem mais alto. [...] O fenômeno ilustrado [...] é conhecido na literatura especializada sob o termo de hiperurbanização, que conota a idéia de um nível de urbanização superior ao que poderíamos alcançar ‘normalmente’, em vista do nível de industrialização. (CASTELLS, 2000, p. 55).

Diante do evidente descompasso entre a urbanização acelerada e a industrialização insuficiente, os países subdesenvolvidos aumentavam a relação de dependência política e econômica com os países desenvolvidos, agravando as contradições sociais intra-urbanas existentes (CASTELLS, 2000).

Ocorreu, concomitantemente, o processo de subordinação da agricultura à indústria, e dessa à urbanização, determinando uma profunda segregação social e surgimento de movimentos pela luta urbana. Nesse cenário, “As camadas mais populares são as que mostram uma maior coesão e um nível mais elevado de mobilização, social e política, contrário à pretensa lei que liga a participação local ao modelo de compartilhamento ‘de classe média’.” (CASTELLS, 2000, p. 139).

Na segunda metade do século XX, iniciaram-se, portanto, importantes contribuições para despertar um tipo de planejamento urbano voltado para o atendimento das necessidades sociais, conforme a mobilização das camadas populares, na busca do direito à cidade, à cidadania e à democracia. Essas reações, ocorridas a partir de 1980, deviam-se à labilidade do Estado no controle do planejamento urbano e à mercantilização dos espaços da cidade liberal inserida numa “aldeia global”. Com isso, as classes menos favorecidas ficaram em condições ainda mais desfavoráveis diante da impressionante desigualdade econômica e social instaurada, estimulando seu interesse na disputa por seu espaço de participação (HOBBSAWM, 2000).

O papel do Estado na regulação do planejamento urbano mostrou-se importante, portanto, na mediação das ações voltadas para o atendimento das necessidades tanto do mercado, quanto da população. Se, nessa situação, o mercado agisse como agente de fomento da economia; e a população, como legitimadora do planejamento democrático e participativo, cada ator social estaria cumprindo seu papel na busca pela qualidade do espaço urbano – onde se refletiriam as conquistas econômicas, sociais e políticas.

Isso foi timidamente esboçado entre 1930 e 1970, quando houve a atuação do “Estado do bem-estar social”, provedor de necessidades para a população abandonada e insalubre residente nas cidades caoticamente urbanizadas e industrializadas. Lembrando que essa postura foi adotada pelo Estado abrigando as reações higienistas e outras tais como as realizadas por Howard, Geddes e a RPPA contra a continuidade da descaracterização das cidades provocada pelos interesses de um mercado liberal.

Como o “Estado do bem-estar social” adotou o rigor técnico dos especialistas de idéias progressistas e modernistas para realização do planejamento urbano, ele recebeu muitas críticas porque as cidades tornaram-se frias, impessoais, segregadas funcionalmente e socialmente e as promessas de justiça social não se cumpriram. Esse tipo de planejamento desenvolvido de acordo com os preceitos do desenvolvimento associado ao urbanismo modernista não possibilitava que as pessoas vivessem a complexidade da vida urbana e suas muitas oportunidades, o que demonstrava certo descompasso entre o que a população almejava e o que os especialistas produziam nos campos da teoria e da prática.

Nesse momento de crise do planejamento urbano, por volta da década de 1980, ocorreu o enfraquecimento do Estado e a retomada do espaço urbano pelo mercado, transformando a cidade em mercadoria a ser vendida na “aldeia” global neoliberal. Todavia, a história é movida por embates entre novos movimentos sociais que se fortaleceram enquanto atores sociais organizados e mobilizados na luta pelo seu direito à cidade. Afinal, “[...] o século XX mostrou que se pode governar contra todas as pessoas por algum tempo, contra algumas pessoas por todo o tempo, mas não contra todas as pessoas todo o tempo.” (HOBBSAWM, 2000, p. 560).

Apontava-se, então, para um momento em que as autoridades passaram a incluir as reflexões populares em sua política, por conta da postura adotada pelas próprias classes desfavorecidas, mas agora organizadas, tanto no cenário político, quanto no urbano; verificando, assim, um novo rumo para a democracia representativa, orientando a perspectiva de formação de uma nova utopia associada às influências da democracia participativa.

2 Planejamento urbano: notícias brasileiras (1960-2002)

Este capítulo busca apresentar o surgimento do processo de planejamento urbano no Brasil, relacionando-o aos acontecimentos que contribuíram com sua evolução, do ponto de vista da democratização na tomada de decisões.

Assim como ocorreu a nível mundial, mas um pouco mais tardiamente, o país passou por intensa urbanização, no início do século XX, estimulada pela industrialização, provocando o surgimento de problemas urbanos quanto às condições de moradia e higiene da população menos abastada oriunda do processo migratório campo-cidade. Quanto a isso, foram apresentadas obras de infraestrutura, sanitarismo e embelezamento para as cidades, propostas e realizadas pelo Estado, que atendiam aos interesses da burguesia industrial e determinavam a expulsão das classes populares do plano principal das cidades para suas áreas segregadas de morro e periferias. Esse procedimento de “remoção” dos problemas pôde ser evidenciado até os anos 1930.

Em seguida, dos anos 1930 até 1950, foi estudada a realização de planos de integração sistêmica da cidade, com inserção de órgãos específicos de planejamento urbano na estrutura administrativa dos municípios. O Estado, apesar de discursar pela promoção do “bem-estar social”, continuou a realizar obras em áreas da cidade onde se encontrava a elite burguesa industrial, ignorando seu crescimento periférico. Nessa fase, foram apresentados planos e diagnósticos desenvolvidos por técnicos das prefeituras, em sua maioria, não executados.

Nos anos 1960, com a ditadura militar, o planejamento tecnocrático foi apresentado como solução para o caos urbano. Suas propostas eram desconectadas da realidade sócio-cultural de intervenção e não havia envolvimento da população na formulação dessas diretrizes.

Dos anos 1960 a 1970, o Estado se dedicou ao atendimento da questão habitacional, criando o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), mas, ainda assim, por sofrer pressões especulativas do setor imobiliário, não houve atendimento das demandas populares por moradia. Esse fato contribuiu ainda mais para que a população procurasse se organizar em prol da luta pelo seu direito à cidade, já que a maioria dos planos e ações promovidas pelo Estado ficavam no

nível do diagnóstico, não garantindo o beneficiamento das classes mais necessitadas.

De 1970 a 1990, iniciou-se uma fase de elaboração de planos desprovidos de diagnósticos, sendo possível observar que o planejamento urbano realizado no Brasil se apresentou reduzido ao discurso teórico de elaboração de diretrizes e propostas desconectadas dos reais problemas urbanos que instituíam o caos nas cidades. Nesse período, assistiu-se à organização de movimentos populares, na luta pelo direito à cidade, com o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que defendeu a inclusão de emendas populares na Constituição de 1988 – com intuito de estimular a função social da propriedade via estabelecimento da necessidade de elaboração de planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes – e, em 2001, conseguiu aprovar o Estatuto da Cidade. Dessa forma, estimulou-se a participação comunitária na discussão do planejamento das cidades, apesar da paralela pressão exercida por especuladores imobiliários sobre o Estado no atendimento de seus interesses.

Na década de 1980, ocorreu a contribuição do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto à fundamentação de sua campanha na inclusão do planejamento democrático para várias prefeituras, cuja experiência inicial aconteceu em Porto Alegre com a formalização do Orçamento Participativo (OP). Nessa cidade, o OP foi discutido pela comunidade local enquanto metodologia, desenvolvimento e realização, sob orientação do Estado. Objetivava-se apresentar, por fim, esse importante passo dado rumo ao estabelecimento do diálogo democrático para desenvolvimento de planejamento urbano mais adequado à realidade de intervenção.

2.1 A bela cidade

No final do século XIX, o Brasil apresentava apenas 10% de sua população residindo no meio urbano, possuindo cidades de grande porte, comparando-se aos demais países sul-americanos (MARICATO, 2008).

Na virada para o século XX, notou-se a forte intensidade do processo de urbanização devido à “[...] emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno.” (MARICATO, 2008, p. 17).

O Estado permaneceu dependente economicamente da agricultura exportadora até os anos 1930, quando passou a investir em infra-estrutura industrial para a substituição de importações, desencadeando o fortalecimento do poder hegemônico da burguesia em formação (MARICATO, 2008).

No Brasil, assim como nos países europeus e norte-americanos, a industrialização foi a principal fomentadora da aceleração do processo de urbanização. Todavia, o desenvolvimento industrial aconteceu de forma lenta, apesar do processo de urbanização ter sido bastante intenso, com evidência do inchaço das cidades, ocasionando problemas correlatos aos ocorridos nas cidades européias e norte-americanas, como encortiçamento, insalubridade, pobreza e degradação social (CASTELLS, 2000).

O marco temporal para se referir ao planejamento urbano brasileiro encontra-se em 1875, quando foram mencionadas as palavras, “plano”, “conjunto”, “geral” e “global” num documento emitido pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro (VILLAÇA, 1999). Suas medidas principais consistiam em propostas de melhoramento e embelezamento das cidades assoladas pelas epidemias oriundas da urbanização descontrolada (MARICATO, 2008).

Os planos propunham obras de saneamento básico e infra-estrutura; construção de ferrovias, viadutos, avenidas, galerias e túneis; e tratamento paisagístico embelezador das áreas urbanas centrais tradicionais, de interesse do mercado imobiliário capitalista (ACKEL e CAMPOS, 2008a). Esses planos eram debatidos pela burguesia industrial e realizados, ininterruptamente, pelo Estado, o que refletia o grande poder da elite na definição das diretrizes de planejamento,

capaz de superar trocas de mandato e a necessidade de cada gestor deixar sua “marca” na cidade (MARICATO, 2002).

Com essas interferências, as camadas populares, compostas de trabalhadores operários, que residiam em cortiços ou outras formas de moradia popular, foram deslocadas para os morros e as periferias, sendo segregadas territorialmente do plano principal da cidade (MARICATO, 2008).

Os planos possuíam inspiração nas grandes reformas haussmanianas realizadas nas cidades européias de Paris e Viena, ocorridas em meados do século XIX (MARICATO, 2008). Esse primeiro período do planejamento urbano brasileiro, que se estendeu de 1875 a 1930, foi marcado por uma corrente de urbanismo sanitaria e monumental, encarregada de destruir a forma urbana colonial, imprópria ao novo ritmo de mercadorias e pessoas exigido pela economia da cidade burguesa. A inadequação dessa natureza de plano devia-se ao fato de que apenas as exigências da cidade burguesa eram respondidas e suas propostas eram desconectadas dos problemas que assolavam as cidades. Como principais exemplos, podem ser citados o plano de Rodrigues Alves e Pereira Passos para a cidade do Rio de Janeiro e o plano de Bouvard para o Vale do Anhangabaú, em São Paulo (VILLAÇA, 1999).



Figura 15: Avenida Central, sendo à esquerda o Teatro Municipal e à direita a Escola Nacional de Belas Artes.

Fonte: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=462981>> Acesso em 11/ago/2009.



Figura 16: Fachadas, em perspectiva, da Avenida Rio Branco.

Fonte: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=462981>> Acesso em 11/ago/2009.

O plano de Rodrigues Alves e Pereira Passos para a região portuária do Rio de Janeiro representou o ápice dos planos de embelezamento e melhoramento da cidade porque todas as suas obras viárias foram cumpridas à risca entre os anos de 1903 e 1906, estabelecendo a ligação radiocêntrica entre o porto e o centro, entre o centro e bairros vizinhos das zonas norte e sul. Destaque para a ousada obra de abertura da Avenida Central que determinou o desaparecimento de cortiços, casas de cômodos e pequenos comércios, expulsando a população de baixa renda que residia nessa região (LEME, 1999). Acrescenta-se a isso, o concurso de fachadas realizado a fim de dar ares de nobreza às novas perspectivas garantidas com a abertura das avenidas (VILLAÇA, 1999).



Figura 17: Avenida São João. Fonte: ACKEL e CAMPOS, 2008b, p. 46.



Figura 18: Parque Dom Pedro II. Fonte: ACKEL e CAMPOS, 2008b, p. 50.

Segundo Ackel e Campos (2008b), o plano de Bouvard para o Vale do Anhangabaú, em São Paulo, foi concluído em 1911. Nele, propunha-se que a área do centro histórico fosse dedicada ao comércio e serviços, pois assim a cidade ganharia devida importância enquanto capital do estado. Designava-se a abertura de grandes avenidas radiais partindo do centro, conforme a ilustração da Avenida São João na década de 1930. E previa-se a existência de espaços verdes como solução para a insalubridade na área central da cidade, de acordo com a imagem das obras realizadas na Várzea do Carmo, futuro Parque Dom Pedro II, sem, contudo, prejudicar os interesses imobiliários.

Na fase seguinte, os planos passaram a ser discutidos por técnicos vinculados ao Estado, que, então, realizavam estudos mais acurados acerca da circulação nas cidades (VILLAÇA, 1999). Principalmente porque essa cidade tecnocrática da eficiência, da produção e dos fluxos demandava a realização de

obras viárias, deixando as preocupações sociais para o plano dos discursos. Com isso, agravavam-se os problemas sociais (MARICATO, 2002).

As cidades brasileiras do início do século XX passaram, portanto, por um processo semelhante ao ocorrido nas cidades européias do século XIX, com a ocorrência da urbanização estimulada pela industrialização. Mas, vale lembrar que o processo urbano-industrial brasileiro era bem mais modesto do que o europeu, pois se adaptava à realidade de um país de referências históricas coloniais.

Nesse cenário, evidenciava-se o liberalismo econômico e o controle do crescimento das cidades, norteados pelas necessidades da burguesia industrial apoiada pelo Estado. Mas, com a carência quanto à melhoria dos aspectos de salubridade, iniciaram-se as discussões que provocaram a realização de obras nos centros das cidades brasileiras, assim como ocorrido nas cidades européias, que possuíam apelo monumental. O objetivo era apagar o passado colonial e direcionar o crescimento das cidades para uma nova ordem industrial urbana, em que o Estado assumia o controle do planejamento, juntamente com seus técnicos, preocupando-se não só com a busca de soluções para os problemas sociais das cidades brasileiras e suas massas, mas também com o atendimento das prioridades burguesas para transformação das cidades dos fluxos.

2.2 A cidade do fluxo e a cidade tecnocrática

De 1930 aos anos 1950, os planos passaram a tratar do conjunto da área urbana, propondo a articulação entre o centro, os bairros e as extensões da cidade, por meio de vias de transporte, mantendo a continuidade no atendimento dos interesses imobiliários da elite burguesa industrial. Nessa fase, com a organização de órgãos de planejamento urbano inseridos na estrutura administrativa municipal, iniciaram-se os estudos acerca do uso do solo urbano e surgiram as primeiras diretrizes de zoneamento e legislação urbanística (LEME, 1999; e VILLAÇA, 1999).

O Estado assumiu a responsabilidade pela melhoria na infra-estrutura urbana e de transporte (propondo ligação dos setores comerciais, industriais e de serviços no âmbito da cidade e entre as cidades), além das comunicações (SANTOS, 1993). Formava-se, segundo Maricato (2002), o “Estado do bem-estar social”, responsável pela crescente estatização dos meios coletivos da produção e do consumo e substituição de importações de produtos.

Porém, o Estado não adotou plenamente essa forma porque seu modelo de desenvolvimento econômico privilegiava os interesses da elite, voltados para o comércio com o mercado externo. Isso se materializou no espaço urbano, pois o Estado ignorou o crescimento periférico das cidades, não oferecendo a infra-estrutura adequada aos assentamentos populares. Essa modalidade, pouco ou nada democrática de organização de poder político e econômico dominante desencadeou diversos problemas sociais no espaço urbano. A distribuição da população e das atividades econômicas no solo urbano deu-se de forma que o poder financeiro da população foi o que determinou sua localização na estrutura das cidades em relação ao emprego, à oferta de serviços e ao comércio. O surgimento da classe operária e a sua conscientização (enquanto ator social inserido no meio urbano) definiram um novo ator social (VILLAÇA, 1999).

Cada vez mais os planos passam a ser discursos apenas, pois a classe dominante não tem propostas para resolver os problemas que se agravam. Os dilemas e os interesses a serem ocultados pelos novos planos estão claros. Não há como anunciar as obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular. (VILLAÇA, 1999, p. 204).

Iniciou-se uma fase de produção de “planos gerais”, que durou até os anos 1960, com o desenvolvimento de planos diretores e urbanísticos multidisciplinares, cujas reflexões científicas e técnicas sobre os problemas urbanos se bastavam pelo discurso, não necessitando ser executadas. Nesse ponto, faz-se necessário realizar breves esclarecimentos conceituais sobre o plano diretor e o urbanismo. O plano diretor é um tipo de planejamento urbano ligado à “[...] ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas, e sobre a isenção e objetividade da técnica [...]”. (VILLAÇA, 1999, p. 227). Sua metodologia envolve a participação multidisciplinar na fase de elaboração; no controle, revisão e atualização dos prognósticos e diagnósticos; na visão sistêmica e de longo prazo dos problemas urbanos; na especificação de metas e respectivos prazos de cumprimento; e na necessidade de sua aprovação por lei (VILLAÇA, 1999).

O termo urbanismo, de origem espanhola, foi inspirado no neologismo *urbanización* apresentado pelo engenheiro-arquiteto Ildefonso Cerdá, em 1867, para designar a ciência responsável pela organização espacial das cidades (MERLIN e CHOAY, 2005). A referência ao elemento urbano foi realizada pelo planejamento antes do urbanismo, visto que aquele conotava ordem, racionalidade e eficiência; enquanto esse estava mais ligado aos resquícios do “embelezamento” e, por isso, à arquitetura e às artes urbanas (VILLAÇA, 1999).

Retornando à questão dos planos gerais, como exemplos dessa fase, podem ser citados os planos de Agache para o Rio de Janeiro e o de Prestes Maia, assistido por Robert Moses, para São Paulo, encomendados por suas respectivas administrações municipais, em que se destacavam soluções de infra-estrutura urbana de saneamento e transporte, com abertura de grandes avenidas, inspiradas no modelo das cidades francesas e norte-americanas (VILLAÇA, 1999).



Figura 19: O Plano de Alfred Agache apontou diretrizes principalmente para as áreas de saneamento e infra-estrutura viária, como forma de aumentar a eficiência da cidade, sendo contemplados, na medida do possível, valores acerca da funcionalidade e embelezamento (LEME, 1999). Fonte: Leme, 1999, p. 363.



Figura 20: As obras viárias propostas pelo Plano de Avenidas aplicavam o esquema radial-perimetral ao sistema de transporte e circulação (SOMEKH e CAMPOS, 2008a). Fonte: SOMEKH e CAMPOS, 2008a, p. 62.

A partir de 1964, com o início do regime militar, a atividade do planejamento se desenvolveu muito no Brasil porque “[...] foi tomado como solução para o ‘caos urbano’ e o ‘crescimento descontrolado’ [...]” (MARICATO, 2002, p. 139). Mas esses planos foram desenvolvidos por especialistas que possuíam baixo nível de engajamento com a realidade sócio-cultural local e ignoravam a participação da

população, consolidando “[...] a ideologia da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação, ou seja, a ideologia da tecnocracia.” (VILLAÇA, 1999, p. 218).

Ainda nos anos 1960, com o agravamento da complexidade dos problemas urbanos, devido à migração campo-cidade, à intensa aceleração da urbanização e ao crescimento prosseguido pela conurbação urbana (LEME, 1999), passou-se à elaboração do planejamento urbano integrado, regional e interdisciplinar que considerava aspectos econômicos e sociais de uma cidade gerida por uma estrutura política institucional, numa perspectiva de inserção da mesma em sua região de entorno (VILLAÇA, 1999).

Vale lembrar que a constante mudança de nomenclatura porque tem passado o planejamento urbano serviu para ofuscar seus fracassos anteriores e renovar as esperanças acerca de sua execução – todavia, e apesar desses artifícios, mais uma vez, as expectativas foram frustradas, como observou VILLAÇA (1999). Exemplos dessa postura podem ser encontrados nos “superplanos” para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Os “superplanos” possuíam características tecnocráticas porque propunham integração da cidade à sua região de entorno, centrando na questão da globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento, sendo realizados por equipes de fora das administrações municipais (VILLAÇA, 1999).

Para o Rio de Janeiro – cidade que, na década de 1960, foi destituída do posto de Distrito Federal, passando a constituir o Estado da Guanabara – apresentou-se o “superplano” proposto pela equipe do urbanista grego Dioxiadis, desenvolvido em Atenas, impresso em inglês, retratando forte distanciamento da realidade de intervenção, o que dificultou sua implementação (VILLAÇA, 1999). Nesse documento, enfatizava-se a questão viária, com propostas de ligação de partes da cidade por meio de vias expressas; além de tratar, no plano do discurso, da reurbanização de áreas de favelas, desde que não inviabilizassem a execução das vias expressas (LEME, 1999).

Para a capital paulista, foi elaborado o Plano Urbanístico de São Paulo (PUB), por um consórcio entre escritórios brasileiros e norte-americanos, que nortearia o crescimento da cidade até 1990. Com esse plano, objetivava-se “humanizar” a cidade a partir de propostas para as áreas de educação, cultura, saúde, áreas verdes, habitação, serviços, equipamentos urbanos e transportes. Quanto a esse

último aspecto, foi priorizado o transporte coletivo (com a introdução do metrô) e a realização de estrutura viária em grelha para melhorar a circulação ao longo da cidade policêntrica em expansão, apesar de ainda se considerar o centro da cidade como principal núcleo para o estabelecimento das atividades comerciais e da administração pública. Foram especificados parâmetros urbanísticos relacionados ao uso e ocupação do solo, ao zoneamento e à densidade urbana, com criação de um sistema de planejamento em que deveria haver participação popular. Sobretudo, o PUB apontou como grande desafio para a cidade de São Paulo, o tratamento dos problemas relacionados à sua expansão urbana provocado pelo *déficit* entre as necessidades da população e a insuficiente receita pública municipal para sua realização. A falta de rendimentos para a realização de propostas coordenadas com o crescimento da cidade apresentadas pelo PUB foi agravada ainda mais pela crise petrolífera, associada ao fim do milagre brasileiro econômico e ao início do regime autoritário centralizador de ações e investimentos, que provocaram seu engavetamento (SOMEKH e CAMPOS, 2008b).

Neste cenário, originou-se uma nova postura para a prática do planejamento urbano e regional brasileiro, cuja referência foi a atuação efetiva e marcante do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), responsável pelo financiamento de planos, segundo diretrizes fixadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MARICATO, 2002).

O SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo é criado pela Lei nº 4380 de 21/08/1964, capítulo VII, artigo 54, item g. Entre outras atribuições mais ligadas à habitação é também conferido o papel de atuar no planejamento urbano, dando diretrizes, prestando assessoria aos municípios. A partir deste momento se define uma política nacional de planejamento urbano e os planos são feitos a partir de uma metodologia estabelecida pelo SERFHAU. (LEME, 1999, p. 38).

Esse período, que se estendeu até 1970, foi marcado pela introdução de investimentos federais no mercado habitacional com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), provocando mudanças no cenário das cidades e no costume dos cidadãos, a partir da verticalização e construção de edifícios de apartamentos. Dessa forma, buscava-se solução para o *déficit* habitacional entre as camadas populares, com a democratização do acesso à propriedade e a promoção de sua função social. Ainda assim, não foi possível impedir as atividades especulativas, nem permitir a justiça

social no acesso às moradias pelas classes mais necessitadas, porque houve a concessão de privilégios às classes médias e altas na aquisição dessas unidades habitacionais. Juntamente com a construção dos edifícios de apartamentos, executavam-se obras de pavimentação e saneamento, custeadas pelos governos estaduais e municipais, contribuindo para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), nesses tempos em que o país passava por forte crise econômica (SOUZA, 2003; MARICATO, 2008).

Até o início dos anos de 1970, pôde-se observar, portanto, que o planejamento urbano brasileiro se preocupou com a elaboração de minuciosos estudos e extensos diagnósticos das cidades e/ou região imediata de intervenção, apesar de muitos terem sido engavetados, não atingindo o seu objetivo final de solucionar problemas urbanos considerados básicos. Da década de 1970 até os anos 1990, assistiu-se à mudança de postura, com elaboração de “planos sem mapas”, ou seja,

[...] os planos passam da complexidade do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconseqüente (VILLAÇA, 1999, p. 221).

Villaça (1999) apresentou que esse método foi adotado por um Estado enfraquecido quanto aos seus poderes reguladores da cidade e por uma elite fragilizada pela crise econômica, que tratavam superficialmente dos problemas urbanos a fim de eliminar a possibilidade do surgimento de conflitos com as camadas populares, novamente, por isso, assistiu-se ao engavetamento de planos. Nesses moldes, foram elaborados, em São Paulo e no Rio de Janeiro, respectivamente o Plano de Desenvolvimento Integrado do ano de 1971 (PDDI-71) e o Plano Urbanístico do ano de 1977 (PUB-Rio).

O PDDI-71, por lei, foi o primeiro plano diretor da capital paulista, elaborado pelos próprios técnicos da prefeitura, cujo diagnóstico fundamentava-se no conhecimento desses especialistas sobre a evolução da cidade. Nesse plano, determinou-se que o zoneamento de uso e ocupação do solo deveria ser o instrumento mais importante de controle do desenvolvimento urbano, com definição

de coeficientes de aproveitamento da cidade relacionados à sua estrutura viária e aos sistemas de transporte (VILLAÇA, 1999; CAMPOS, 2008).

O PUB-Rio, elaborado por técnicos da administração pública municipal durante o período da ditadura militar, timidamente procurou introduzir a participação da população local no levantamento dos problemas de cada grande área em que a cidade foi dividida, mas fracassou pela falta de autonomia da máquina administrativa municipal e dos escassos recursos repassados pelos governos estadual e federal (VILLAÇA, 1999).

A partir dos anos 1980, assistiu-se à democratização do país, sendo a participação uma das novidades introduzidas no desenvolvimento do planejamento urbano, bem como a proposta de descentralização da gestão pública na tomada de decisões – haja vista a introdução de emendas populares na Constituição de 1988 que versavam sobre o desenvolvimento de planos diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes. Os planos diretores das cidades passaram a estimular a ocupação dos vazios urbanos, garantindo incentivos fiscais ou aplicando mecanismos tributários, porque ocasionavam a ociosidade da infra-estrutura urbana instalada e o conseqüente adensamento de periferias destituídas desses mesmos benefícios. Os mesmos problemas urbanos podiam ser evidenciados no nível nacional, como a precária qualidade de vida, a segregação urbana, a baixa eficiência econômica, o congestionamento das áreas centrais da cidade e a deterioração do meio ambiente (SOMEKH e CAMPOS, 2008c).

Nos anos 1990, evidenciava-se um quadro de profunda crise econômica nacional, mas também a constituição de um incipiente ambiente democrático no intuito de reduzir as desigualdades intra-urbanas e proporcionar os debates públicos com os variados atores sociais para definição das diretrizes dos planos diretores. A intenção era de que os planos passassem a ser formulados e apropriados pela população. Mas persistia-se a verificação dos mesmos problemas nas cidades, como: o espraiamento pelas periferias e a conurbação com municípios vizinhos, dificultando as ações municipais de melhoramento urbano; a descontinuidade administrativa prejudicial à implementação de políticas públicas seqüenciadas; a pressão do setor imobiliário por mudanças específicas nas regras de zoneamento, uso e ocupação do solo; e a necessidade de maior descentralização administrativa para fomentar a democratização do planejamento (ANTONUCCI, 2008).

Observou-se, portanto, que, ao longo dos anos 1930 a 1990, o conteúdo dos planos e planejamento foi reduzido ao discurso ideológico, sendo o planejamento urbano brasileiro desenvolvido enquanto atividade intelectual técnica, desvinculada das políticas públicas, da ação concreta do Estado e das necessidades populares. “É ilusório também imaginar que algum plano das últimas décadas tenha implantado ‘concepções de cidade’ ou ‘pressupostos urbanísticos’, ‘estratégias’ ou ‘políticas públicas’.” (VILLAÇA, 1999, p. 223). Os planos não coincidiam com o que efetivamente havia sido realizado, dificultando a compreensão da história do planejamento a partir da análise dos planos desenvolvidos, principalmente porque as práticas urbanas variavam conforme as demandas das classes dominantes.

Enquanto isso, os problemas urbanos se agravavam, apresentando, como principais motivos, soluções insatisfatórias dadas tanto pelas classes dominantes quanto pelo planejamento tecnocrático realizado pelo Estado (VILLAÇA, 1999). Por isso, verificava-se que

Boa parte do crescimento urbano se deu fora da lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*. (MARICATO, 2002, p. 140, grifos originais da autora).

Mais uma vez foi possível estabelecer um comparativo entre as cidades brasileiras e as cidades européias e norte-americanas, no que se referia às tentativas do Estado em proporcionar a melhoria da insalubridade urbana paralelamente ao atendimento das necessidades do mercado por cidades funcionais providas de rápidas vias de circulação. Isso demonstrava que o “Estado do bem-estar social” objetivava proporcionar melhorias sociais, mas suas ações continuavam, no fundo, beneficiando os interesses de uma elite minoritária, garantindo, assim, tímidas melhorias à sociedade falsamente assistida.

Essa realidade provocou as primeiras mobilizações populares pela necessidade de seu direito à cidade, por volta dos anos 1960, assim como ocorreu, no nível mundial. A partir dos anos 1970, assistia-se, principalmente, ao fortalecimento dos movimentos urbanos na demanda por um planejamento urbano democrático, sistêmico, constituído por diretrizes de curto, médio e longo prazos (VILLAÇA, 1999).

2.3 A cidade dos movimentos sociais

Na turbulenta década de 1960, no auge da ditadura militar, emergiram os movimentos sociais como críticas ao planejamento tecnocrático desenvolvido pelo SERFHAU (VILLAÇA, 1999). Ao longo dos anos de 1970 e início de 1980, os movimentos populares se multiplicaram, melhorando quanto à organização, adesão e atuação; ligados às igrejas, associações ou sindicatos; apresentando, como principal objetivo, a transformação política: “[...] a participação social será tida como direito de cidadania relacionada à idéia de democratização. Sua relação com o Estado visa o controle social deste.” (COSTA e FILHO, 2007, p. 3).

Inicialmente, portanto, os movimentos assumiram uma postura contrária à relação clientelista excludente praticada pelo “inimigo”, o Estado. E mais tarde, já nos anos de 1990, essa visão dos movimentos populares em relação à figura do Estado alterou-se, passando-se à compreensão do mesmo enquanto aliado na luta contra os problemas sociais. Isso aconteceu paralelamente à mudança de postura do Estado, do regime ditatorial, do período de 1964 a 1984, para o regime democrático-liberal. O fim desse regime político aconteceu em meio a uma grave crise econômica pela qual passava o país, o que provocou descontentamento e pressão popular (COSTA e FILHO, 2007).

Na década de 1980, destacou-se a formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, em 1988, conquistou a inclusão de emendas na Constituição Federal, garantindo a ampliação do direito à cidade, como a necessidade de elaboração do plano diretor como instrumento de reforma urbana (VILLAÇA, 1999; e MARICATO, 2002). Sobre isso, Maricato (2002, p. 143) apontou que:

[...] o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade).

A exigência do desenvolvimento de planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes tinha o objetivo de controlar o crescimento desordenado e fomentar a participação popular; mas, na prática, isso não acontecia. Principalmente,

porque os planos diretores consistiam numa aliança continuada entre os tecnocratas do aparelho do Estado e a classe dominante, no sentido de desenvolver uma legislação específica para regiões mais ricas da cidade, mantendo sua maioria na clandestinidade, ofuscando questões centrais almejadas pela reforma urbana (VILLAÇA, 1995).

Mesmo com essas evidências, destacavam-se avanços conquistados com a Constituição de 1988, como a possibilidade do plano diretor ser um “termômetro” indicador da função social de uma propriedade. Mas, para isso, ainda seria necessária a criação de instrumentos legais regulamentadores das atividades do proprietário quanto à destinação de sua propriedade – esses instrumentos foram conquistados em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade apresentado a seguir (VILLAÇA, 1995).

Nos anos 1980, o Estado iniciava seu direcionamento rumo à postura neoliberal de mínima interferência econômica e social, deixando, respectivamente, essas funções para as forças de mercado e para as atividades voluntárias da sociedade. Essa atitude, na década de 1990, estimulou “[...] a concepção de governança entre Estado, mercado e sociedade civil para a produção de bens públicos.” (COSTA e FILHO, 2007, p. 4). Em paralelo, ocorreu o incentivo à participação comunitária, ao mesmo tempo em que se iniciava um discreto processo de cooptação das lideranças com a aproximação entre o Estado e os segmentos mais conflitantes da luta social, denominado de neo-colonização democrática, em que “[...] o Estado recompensa estrategicamente seu *déficit* com a ampliação da participação social, domesticando-a no intuito de controlar possíveis turbulências à ordem social.” (COSTA e FILHO, 2007, p. 6).

A década de 1990 foi marcada pela elaboração de planos diretores nas principais capitais brasileiras, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Foram tentativas de rejeitar os velhos “superplanos” e diagnósticos, politizar os novos planos, e transformá-los em projetos de lei dotados de temas propostos pela reforma urbana, como justiça social. O plano diretor passou a ser, portanto, uma ferramenta não só científica e técnica, mas também política, desde que possuísse credibilidade dentro do próprio governo municipal que o desenvolveu (VILLAÇA, 1999).

Nesse momento, aconteceram freqüentes debates entre atores sociais, cada um em prol dos interesses de sua classe, sendo vitoriosa a “força do atraso”. Essa

força representava a pressão exercida pelos especuladores imobiliários em relação à elaboração de planos que garantissem a manutenção de seu poder sobre o planejamento da cidade. Assim, era possível extrair explicações para o “falso” prestígio do plano diretor enquanto instrumento de reforma urbana, devido à facilidade de ser manipulado pela classe dominante e à despolitização de sua função enquanto planejamento (VILLAÇA, 1995).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, em 10 de julho de 2001, foi retomada a perspectiva de gestão democrática da cidade, com a apresentação de instrumentos como: conselhos de políticas urbanas; debates, audiências e consultas públicas; conferências de desenvolvimento urbano; gestão orçamentária participativa; e iniciativa popular na sugestão de projetos de lei e planos. Para implementar esses instrumentos era necessário que os poderes Executivo e Legislativo do Estado estivessem dispostos a investir em processos de participação comunitária, visando a comunicação, a formação, a capacitação e a disseminação de informações para classes populares. Com isso, previa-se proporcionar a interlocução entre o poder público e os segmentos da sociedade, numa tentativa de democratizar os processos decisórios e romper o círculo vicioso do clientelismo (BRASIL, 2002).

O Estatuto da Cidade objetivava revalidar a importância do plano diretor enquanto instrumento de estímulo à participação social, reafirmando a necessidade de sua elaboração para as cidades com mais de 20.000 habitantes, além dos municípios inseridos em regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico ou sob influência de empreendimentos de impacto ambiental (BRASIL, 2002). Mas,

Diferentemente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento¹ e gestão², havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política – o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um *pacto* – a cidade que queremos – que corresponda ao interesse público da cidade. (BRASIL, 2002, p. 40, grifo original)

¹ “[...] planejar significa *tentar prever a evolução de um fenômeno, explicitar intenções de ação, estabelecer metas e diretrizes*”. (SOUZA, 2006, p. 149, grifos originais). Planejar, portanto, remete ao futuro, incluindo ações de médio e longo prazos.

² “A gestão remete *ao presente*: gerir significa *administrar uma situação com os recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas* [...]”. (SOUZA, 2006, p. 150, grifos originais).

Essas novas determinações acerca do plano diretor supostamente estimulariam a realização do planejamento e da gestão democrática da cidade, visando a participação de variados atores sociais na definição das diretrizes de crescimento e desenvolvimento urbano (BRASIL, 2002).

Era possível destacar também o importante papel da gestão orçamentária participativa enquanto instrumento fomentador da participação e controle sociais. O Estatuto determinava que a aprovação dos orçamentos, somente aconteceria nas Câmaras Municipais, mediante a realização de debates, audiências e consultas públicas, como forma de legitimá-los (BRASIL, 2002).

A gestão orçamentária participativa foi desenvolvida, em alguns municípios brasileiros, por meio do Orçamento Participativo (OP), um inovador instrumento de gestão urbana elaborado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que “[...] busca repolitizar o orçamento no sentido de um controle direto e efetivo da administração pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a população se beneficia político-pedagogicamente (maior consciência de seus direitos).” (SOUZA, 2003, p. 342).

O PT surgiu no cenário político com um discurso crítico em relação à democracia liberal e às figuras componentes desse sistema: “[...] o cidadão como consumidor; o Estado como provedor; a democracia organizada através de mecanismos de mercado; e os partidos regidos segundo uma lógica de concorrência empresarial.” (CHAUÍ, 1979, p. 87 apud SÁNCHEZ, 2002, p. 30). O amadurecimento das propostas do partido iniciou com o documento “Declaração Política de 1979”, em que se anunciou a busca pela reconstrução da vida social a partir da democratização das instâncias de poder, garantidas não só pelo processo eleitoral, mas também pela abertura à participação da sociedade no processo de decisão em que prevalecessem a vontade da maioria (GADOTTI, 1989 apud SÁNCHEZ, 2002). Mais tarde, em 10 de fevereiro de 1980, com o documento “Manifesto de fundação do partido”, avançou-se na articulação entre democracia e participação, a fim de redefinir os sujeitos da ação política, com fundação de um partido com bases socialistas e democráticas (SÁNCHEZ, 2002).

Da fundação do partido até o seu IV Encontro Nacional não houve evolução quanto às discussões apresentadas anteriormente. Sendo que no V Encontro Nacional, realizado em dezembro de 1987, elaborou-se um projeto político de melhor qualidade, que combinava luta social com ações institucionalizadas. Outro momento importante foi marcado pelo VII Encontro Nacional em que, sob influência

da crise do socialismo no Leste Europeu e da antiga União Soviética, debateu-se sobre o “socialismo petista” e delimitou-se o alcance da democracia nos campos político-econômico – com participação das massas populares nos processos decisórios e garantia da propriedade social dos meios de produção – como maneira de superar a injustiça social. Sánchez (2002), por fim, citou o I Congresso do Partido, acontecido em dezembro de 1991, como reforço final dos objetivos do partido atingidos por meio da institucionalização da participação da sociedade, associando democracia participativa à democracia representativa³ exercida até o momento.

Na “carona” desse processo de democratização política, o PT propôs, portanto, uma reforma das instituições de democracia representativa somado ao surgimento de canais de participação (também conhecidos como conselhos populares dotados de organização, manifestação da democracia participativa). De acordo com Utzig⁴ (2001), na literatura marxista, os conselhos populares foram apresentados como desencadeadores das revoluções ocorridas no século XX e provocadores de nova ordem estatal. Esse foi o principal aspecto da campanha do PT para chegar a várias prefeituras, dentre elas, a de Porto Alegre.

É nesse contexto que o OP de Porto Alegre tornou-se uma das principais referências em participação popular no planejamento das cidades. Ele foi implantado nessa cidade em 1989, um ano após a posse de Olívio Dutra, filiado ao PT, pela “Frente Popular” (UTZIG, 2001).

Na capital gaúcha, o processo de participação popular foi desenvolvido pelo governo, em parceria com os movimentos sociais locais, ganhando formato próprio, pois contava com a presença dos cidadãos e da democracia representativa. O OP objetivava, principalmente, a discussão dos recursos municipais e a formulação do orçamento público, garantindo, assim uma possibilidade de compartilhamento do

³ A diferença entre as democracias representativa e participativa está no formato de atuação dos cidadãos. “A ‘democracia’ representativa, como o próprio nome sugere, assenta-se sobre o princípio da *representação*. A representação, diferentemente da *delegação*, [...] significa alienar poder decisório em favor de outrem.” (SOUZA, 2006, p. 38).

“Na democracia participativa, o representante é de fato um delegado, ou seja, seu mandato é vinculado (o que quer dizer que a relação entre representante e representado é forte) e pode ser revogado a qualquer tempo por um quórum qualificado.” (UTZIG, 2001, p. 472).

⁴ Nesse ponto, cabe uma importante informação sobre a figura de José Eduardo Utzig, membro do PT, citado como referência bibliográfica para a compreensão metodológica do OP. Devido ao seu envolvimento partidário, suas colocações podem ser tendenciosamente favoráveis e otimistas em relação ao que foi o OP e os seus resultados, sendo, por isso, necessária a realização de uma leitura crítica do texto do que se segue.

poder entre as instituições públicas e a participação popular (ANDRADE e MOURA, 2001).

A representatividade correspondeu às instituições de autonomia relativa, como o Executivo e o Legislativo. O Executivo tinha, por função, a formulação de propostas orçamentárias, podendo compartilhar suas decisões com a comunidade. Assim, era possível afirmar que o OP fosse uma proposta inicialmente do poder Executivo, em parceria com os movimentos sociais, cuja viabilidade acontecia a partir do acordo firmado entre o governo e as associações comunitárias. Ao Legislativo coube a discussão, a modificação e a aprovação desse orçamento proposto pelo Executivo. A partir das decisões do Legislativo, o Executivo podia vetar as mudanças do Legislativo. Mas, ainda assim, o Legislativo derrubaria o veto, em caso de quorum qualificado (UTZIG, 2001).

Observa-se que o OP tinha envolvimento direto com o poder Executivo, e indireto com o Legislativo, levando em consideração que as decisões tomadas no nível do Executivo passariam pela análise e aprovação do Legislativo. Havia, então, a necessidade de consonância de objetivos entre o poder público e a população diretamente interessada (UTZIG, 2001).

Em relação aos atores envolvidos, foram delimitadas três fases do OP em Porto Alegre, conforme Utzig (2001), sendo as duas principais fases com maior envolvimento do Executivo e a terceira, e última, fase referente ao Legislativo. Anualmente, de março a junho ocorria a primeira fase de participação direta da população nas plenárias regionais e temáticas. Nesse caso, Porto Alegre foi dividida em dezesseis regiões e organizada em cinco estruturas temáticas. O critério para divisão da cidade em regiões baseava-se na observação de realidades semelhantes próximas do ponto de vista geográfico. Baierle (2000) esclareceu que as cinco plenárias temáticas tratavam de assuntos no âmbito da cidade como um todo: Circulação e transporte; Saúde e assistência social; Educação, cultura e lazer; Desenvolvimento econômico e tributação; e Organização da cidade e desenvolvimento urbano. Foram realizadas duas rodadas de assembleias, uma para discussão dos problemas da região e a outra para as temáticas, além das reuniões organizadas pela própria comunidade nesse mesmo período. Nessa fase também eram escolhidos os representantes, denominados delegados e conselheiros (UTZIG, 2001).

Os delegados são eleitos de acordo com o número de participantes nas assembléias. Eles compõem o Fórum de Delegados do OP e sua principal função é coordenar o processo dentro das regiões e estruturas temáticas e manter a população informada das atividades. Os conselheiros são eleitos em número de dois titulares e dois suplentes por região e estrutura temática. Eles compõem a instituição do OP, o conselho do Orçamento Participativo. A função dos conselheiros é coordenar a negociação entre regiões e estruturas temáticas, discutir e formular a proposta de orçamento e o plano de investimentos. Tanto os delegados quanto os conselheiros são eleitos por período de um ano e só podem ser reeleitos uma vez. Seus mandatos são vinculados e podem ser revogados a qualquer tempo por quorum qualificado. (UTZIG, 2001, p. 475).

No período de junho a dezembro, a cada ano de realização do OP, seriam realizadas mais duas etapas. Até o mês de setembro, as representatividades do OP trabalhavam em parceria com o governo na formulação de uma proposta orçamentária. Daí em diante, passava-se à formulação do plano de investimentos (UTZIG, 2001).

Entre esse tempo, em outubro, iniciava-se a terceira fase referente à discussão da proposta orçamentária pela Câmara dos Vereadores. Na Câmara, ocorria uma negociação interna ao Legislativo e deste com o Executivo e os conselheiros do OP. Paralelamente, verificava-se uma forte pressão exercida pelo governo e conselheiros, apoiados pela comunidade, para que a Câmara mantivesse o orçamento pré-definido pelo OP. Isso acontecia porque os vereadores poderiam introduzir algumas emendas à proposta original, modificando e/ou atrasando sua aprovação. À medida que a população envolvida no OP se conscientizava de sua autonomia, aumentavam os conflitos de natureza administrativa com o Executivo; e de natureza político-institucional – ou ainda de poder e legitimidade – com o Legislativo (UTZIG, 2001).

Abaixo se apresenta um quadro que sintetiza as fases do OP descritas anteriormente:

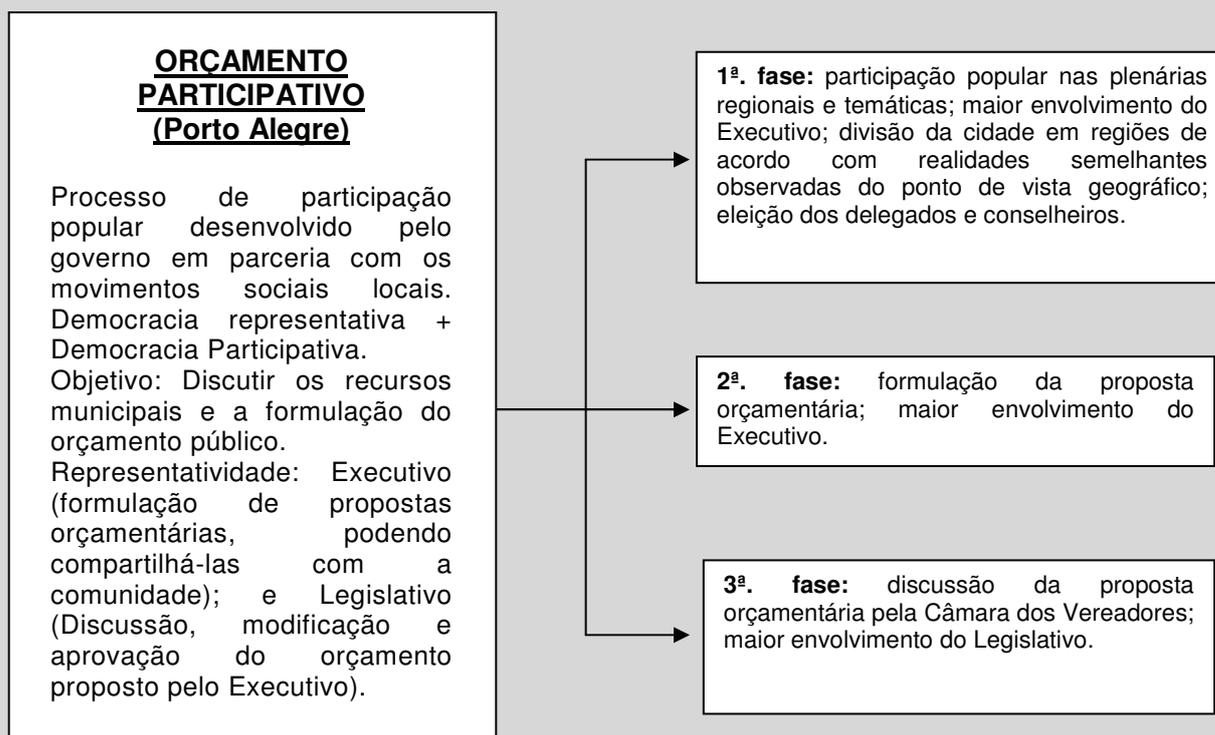


Figura 21: Organograma das fases do OP de Porto Alegre.
Fonte: Elaborado pela aluna mestranda.

O caminho para alcançar a legitimidade seria por meio da democracia representativa (com participação maciça da população nas eleições, a fim de eleger seus representantes) e participativa (com participação direta e voluntária da população nas decisões). Utzig (2001) colocou que não necessariamente a democracia devesse ser representativa ou participativa, mas sim uma combinação necessária dessas duas instituições na tentativa de construção da democracia plena, rica e densa.

Utzig (2001) apresentou que, em Porto Alegre, os conflitos políticos foram contornados e não chegaram a abalar a existência do OP, mesmo com a realidade desfavorável evidenciada de que a oposição política estava no poder Legislativo Municipal

Não é por acidente, certamente, que o resultado político do OP em Porto Alegre, [...] tem sido, de um lado, a afirmação de uma cidadania extremamente ativa e consciente e, de outro, um processo de discussão amplo, crescente e transparente no tratamento dos assuntos públicos (UTZIG, 2001, p. 478).

Utzig (2001) apresentou, em seu artigo, alguns dados referentes ao tratamento dos assuntos públicos e da situação financeira do município. Ele apontou

que a gestão petista conseguiu equilibrar a receita e a despesa em 1989; para, em 1990, a receita superar a despesa, atingindo o *superávit* fiscal por 10 anos consecutivos. Para ele, essa conquista foi beneficiada pela descentralização ocorrida no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, somada ao empenho do governo municipal, de caráter democrático participativo, em manter o gasto público sob controle.

Ainda sobre os números apresentados por Utzig (2001), avaliando a prestação de serviços, o governo atingiu o índice de 99% das residências supridas no abastecimento de água; e cresceu de 46% (em 1989) para 85% na instalação de esgoto, segundo dados de 1997 fornecidos pelo Departamento Municipal de Águas e Esgotos. Em relação à coleta de lixo, houve o crescimento de 94% (em 1991) para 100% (em 1996), de acordo com dados do Departamento Municipal de Limpeza Urbana, em 1997. Na educação, em 1997, baseando-se em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, com os investimentos realizados, houve significativa melhoria da qualidade de ensino e dobrou o número de matrículas entre 1989 e 1995. Quanto à pavimentação, drenagem e saneamento de ruas da periferia da capital gaúcha, os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Obras e Viação e do Gabinete de Planejamento, emitidos em 1997, apontavam que o governo construiu, a cada ano, 25 a 30 quilômetros de pavimento, o que trouxe benefícios, principalmente, à camada mais pobre da população. Para Utzig (2001), a melhoria dos índices de qualidade de vida da população gaúcha, expressos pelos números apresentados anteriormente, explicariam a reeleição da “Frente Popular” nos anos de 1992 e 1996. A partir desses dados, notou-se que o avanço na área de serviços prestados à comunidade foi substancial, mas ainda desigual porque a responsabilidade pela direção das secretarias era diferente entre si (UTZIG, 2001).

Mas duas ressalvas foram apontadas por Utzig (2001) em relação à metodologia do OP. A primeira referia-se ao atendimento das prioridades apontadas pela população. Era questionável se realmente a sua camada mais pobre havia sido ouvida porque essa poderia não dispor de tempo, recursos, capacidade de organização e compreensão da cidadania, suficientes para tal finalidade. Abers (1998, p. 54, apud UTZIG, 2001, p. 482) acrescenta que “[...] enquanto aqueles que participam geralmente representam setores pobres da população, muito freqüentemente eles não são os mais pobres.”. Para evitar que a desigualdade persistisse, desde o início do processo, foi criado um sistema de critérios, como nível

de carência e população da região, que, combinados, favoreciam as áreas mais carentes da cidade, independentemente de seu grau de organização. Mas ainda assim, devia-se levar em conta que, numa mesma área, as diferenças poderiam ser evidenciadas. Como solução, Abers (1998, apud UTZIG, 2001, p. 482) apontou o surgimento da cultura da solidariedade, em que comunidades mais fortes concediam recursos e investimentos para as mais necessitadas.

A segunda ressalva apontava para a questão da desigualdade intra-urbana, que poderia ser ainda mais acentuada pelo OP, porque sua metodologia fragmentava a cidade para facilitar o entendimento e o atendimento da população, o que poderia colocar em risco o desempenho da cidade como um todo. Para evitar isso, foram criadas as já citadas plenárias temáticas e a Cidade Constituinte (proposta de exercício da democracia associativa, da construção coletiva de diretrizes do planejamento que, mais tarde, seriam incorporadas ao plano diretor) com o intuito de fazer com que a população participasse dessa fase de preocupação com o planejamento sistêmico da cidade (UTZIG, 2001).

Em seu balanço geral sobre o OP de Porto Alegre, Utzig (2001) ressaltou que a conquista de bons índices, traduzidos em melhorias e benefícios para a população, bem como o bom desempenho do governo municipal, apresentando o quanto essa experiência de competência governamental, articulada com o envolvimento da população nas decisões políticas públicas, seria fruto:

- Do diálogo entre os atores sociais para a construção de um processo de planejamento do tipo social, que atendesse as demandas dos desfavorecidos;
- Da interação entre os técnicos da prefeitura com a comunidade, tendo como objetivo maior a aproximação da realidade;
- Da cooperação e respeito mútuo entre o Estado e a comunidade garantindo o compartilhamento de poder e a transparência nas decisões;
- Do debate aberto dos assuntos públicos, envolvendo a sociedade na superação da realização de interesses privados, a fim de garantir devida importância à implementação da vontade pública;
- E da melhoria da prática administrativa com a introdução do OP, paralelamente a outras ações administrativas, como o ajuste financeiro e o controle fiscal.

Apesar dos conflitos e tensões, a força da experiência de Porto Alegre aconteceu porque buscou institucionalizar a democracia participativa na esfera do espaço público. Para isso, foi utilizada a aproximação com instituições de representação e organização especializadas em atividades administrativas, a fim de conquistar legitimidade, transparência, confiança e atendimento das reais necessidades da sociedade. O OP de Porto Alegre levantou a discussão da democracia participativa, alcançando validação enquanto instrumento de referência nacional e internacional.

Juntamente com a busca pela democratização no planejamento das cidades, o OP despertou para as dificuldades, os entraves e os limites de sua efetivação e eficiência num cenário neoliberal. Sanyal (1999 apud UTZIG, 2001) apontou, como desafio inicial, o fato do planejamento ser ainda fortemente influenciado por uma visão tecnocrática, o que poderia levantar suspeitas de que o planejamento, mesmo sendo discutido com a população, em sua decisão final, seria conduzido segundo a ótica dos especialistas. Cohen e Rogers (1995 apud UTZIG, 2001) acrescentaram a necessidade de compatibilização entre as novas formas de democracia e a competência governamental, numa perspectiva de que um Estado teria a confiança dos cidadãos quanto à sua política mediante a implantação das necessidades discutidas e apresentadas pelo OP.

Souza (2001, p. 89) realizou muitos questionamentos sobre a conduta do OP, levantando questões como:

- Por que representantes eleitos iriam querer dividir o poder, mesmo que de forma apenas consultiva?
- Por que indivíduos racionais iriam querer participar, dado o desencantamento com a política e os políticos que as pesquisas de opinião vêm sistematicamente mostrando em todo o Brasil?
- Como esses programas podem evitar a questão do “carona” (*free riding*)?
- Os municípios brasileiros no seu conjunto têm recursos suficientes para cumprir o que for decidido pela população?
- Como evitar manipulação, corrupção e clientelismo em cidades onde a população tem baixa escolaridade, não está acostumada a ter papel ativo na fiscalização dos governos e onde a maioria é tão pobre que todo seu esforço e tempo tem que ser canalizado para a própria sobrevivência?
- Como governos que buscam a participação podem convencer as pessoas a se dedicar a problemas coletivos em vez de lutar por suas necessidades imediatas, inclusive porque muitos desses programas são abolidos quando um novo grupo político assume o governo?

- Como conciliar a prática de políticas participativas voltadas para o autogoverno com as instituições formais da democracia representativa, em especial com o legislativo local?

A partir desse questionamento, a autora identificou outros problemas no que tange à independência dos movimentos populares, visto que sua interação com o governo no processo decisório de consultas públicas poderia fomentar o clientelismo. A autora acrescentou ainda que a limitação financeira e de recursos públicos, destinados à execução das solicitações comunitárias, levava à descrença da população em relação ao OP e à necessidade de sua participação.

Essas ressalvas em relação à realização do OP serão contempladas no estudo de caso da cidade de Goiânia, a ser tratado no próximo capítulo deste trabalho.

Foi possível observar que a inclusão da participação democrática no planejamento urbano brasileiro foi discutida, em certa medida, em consonância com os debates internacionais. Nesse momento, passava-se à preocupação com a realização de ambientes urbanos mais adaptados à realidade social e cultural almejada pela população, havendo maior integração entre a comunidade e os técnicos para o desenvolvimento das diretrizes do planejamento urbano. Vale lembrar que os técnicos normalmente seriam servidores do Estado capitalista neoliberal que sofria influências dos especuladores imobiliários.

A luta pela participação popular na democratização do espaço urbano relacionava-se, portanto, com a transformação e a descentralização política e financeira, associadas à renovação do direito à vida nas cidades, apresentando, como objetivo, a diminuição da desigualdade social, econômica e regional. Muitos avanços puderam ser observados, dentre eles, destacava-se a institucionalização dos canais de participação cidadã como importante, mas ainda tímida, contribuição para a possibilidade de realização de respostas pragmáticas para os problemas apontados pela população.

A experiência do OP de Porto Alegre tem sido uma referência em termos de participação popular no planejamento das cidades, via discussão orçamentária, mas deve passar por refinamento e críticas antes de sua implantação em outras cidades, principalmente como tentativa de estabelecer maior proximidade com a realidade de intervenção e com a população local. Nesse sentido, serão estudadas a implantação e as prováveis adaptações porque passou o OP na cidade de Goiânia.

3 O Orçamento Participativo em pauta

Esse capítulo propõe, inicialmente, realizar breves esclarecimentos conceituais sobre o plano diretor e a metodologia de elaboração do orçamento municipal, a fim de reforçar a consideração de Souza (2003) sobre a importância da discussão do planejamento urbano via orçamento público.

A partir da década de 1980, com o processo de abertura política e redemocratização do país, passou-se a observar o incentivo à participação pública nas discussões sobre o planejamento urbano das cidades, principalmente por meio de audiências e debates realizados para definição das prioridades de investimentos apresentados nos orçamentos municipais. Esse instrumento de estímulo à participação popular, denominado Orçamento Participativo (OP), foi institucionalizado com o Estatuto da Cidade em 2001 e suas experiências iniciaram-se em 1989, pioneiramente, na cidade de Porto Alegre e, anos mais tarde, em 1994, em Goiânia – experiência esta que será abordada nesse estudo.

Atentando-se ao caso do OP em Goiânia, serão contemplados os dois momentos de seu acontecimento na cidade, nos anos de 1994 e de 2001, vinculados à eleição de representantes do Partido dos Trabalhadores para a prefeitura municipal, nas figuras de Darci Accorsi e Pedro Wilson, respectivamente. Essas duas experiências basearam-se na metodologia do OP porto-alegrense e serão analisadas enquanto prováveis contribuições ao estabelecimento do diálogo entre os atores sociais – governo e técnicos municipais, iniciativa privada e sociedade em geral – e possível realização de melhorias quanto à qualidade de vida dos cidadãos no atendimento de suas necessidades.

Ainda nesse capítulo, acrescenta-se, no final da apresentação de cada uma das edições do OP, a reflexão sobre a importância da inclusão da discussão pública orçamentária na formulação e avaliação das diretrizes contempladas nos planos diretores aprovados em 1992 e 2007 – anos próximos às duas edições do OP, de 1994 a 1996 e de 2001 a 2004. Essa reflexão se faz necessária enquanto possibilidade de confirmação do planejamento participativo, a partir da importância dada ao atendimento das prioridades apontadas pelos cidadãos, em uma legislação municipal, como o plano diretor, que estabelece, principalmente, diretrizes de médio e longo prazos para a evolução da cidade.

3.1 Breves esclarecimentos conceituais

Como foi apresentado no capítulo anterior, a preocupação com o planejamento urbano aconteceu a partir da crescente insalubridade, ocasionada pelos processos concomitantes de urbanização e industrialização, que passaram a transformar as cidades brasileiras em ambientes caóticos.

A intensificação do planejamento ocorreu a partir dos anos 1930, com a inclusão de diagnósticos técnicos na definição de ações para o ambiente urbano, apresentando estudos e diretrizes sobre o uso do solo, o zoneamento e a legislação urbanística. Nesse momento, surgiram os planos diretores como instrumentos de planejamento tecnocrático, encomendados pelo Estado, sob a influência de empreendedores imobiliários.

As experiências referentes ao desenvolvimento dos planos urbanísticos realizadas desde os anos 1930 até o início dos anos 1980 sofreram muitas alterações de nomenclatura – como, por exemplo, plano diretor, plano geral, planejamento urbano integrado, superplano – principalmente porque à medida que os planos passavam por nova análise e substituição, os problemas urbanos persistiam sem solução, sendo a cidade conduzida por técnicos e especuladores descomprometidos com o “bem-estar social” pretendido pelo Estado.

O final dos anos 1980 foi marcado pelas definições democráticas apresentadas na Constituição Federal, como a elaboração obrigatória de planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes, a fim de proporcionar debates sobre os problemas urbanos com a população local. Ainda assim, assistiu-se à elaboração de planos desconectados da realidade porque a questão da obrigatoriedade não estimulou a qualidade de seu desenvolvimento, mas sim a pressa das administrações municipais em obtê-los.

Mais tarde, em 2001, o Estatuto da Cidade reforçou a necessidade de desenvolvimento dos planos diretores como instrumento de estímulo ao planejamento urbano participativo, propondo a inclusão da população no debate sobre orçamento público municipal.

A partir dessas considerações, Clementino (2008) apresentou que o plano diretor tinha o propósito de proporcionar o conhecimento da cidade como um todo, tendo em vista a elaboração de especificações integradas das diretrizes ao planejamento urbano. Como recurso à inserção da cidadania ativa e alternativa de

enfrentamento da crise urbana, foram propostos esforços conjuntos, entre governo e sociedade, para montagem de planos diretores participativos. Para isso, tornou-se necessária a reforma do Estado no sentido de permitir a descentralização política administrativa e a inserção da governança adicionada à participação social nos processos decisórios.

Clementino (2008) acrescentou ainda que, por meio da institucionalização dos planos diretores participativos, buscava-se compreender a cidade e estabelecer o consenso entre os atores sociais, para definição das melhores ações quanto ao planejamento urbano. Nesse sentido, o Orçamento Participativo (OP) apresentou-se como um instrumento de incentivo à gestão democrática e orçamentária da política municipal urbana. Para melhor compreensão do processo metodológico de aprovação do orçamento público municipal, faz-se necessária a sua apresentação, a seguir.

O orçamento municipal é discutido e elaborado em diferentes instâncias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Dependendo da abertura política proporcionada pelo Estado, nessa etapa do processo, evidencia-se a participação popular na definição das diretrizes em pauta, realizadas, principalmente, por meio de debates, audiências e consultas públicas sistematizadas, nesse caso, pelo OP.

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei de planejamento para quatro anos de mandato, ou seja, de longo prazo, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de médio prazo, orienta a elaboração do orçamento público municipal, apresentando metas e prioridades para o ano seguinte. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um planejamento de curto prazo que especifica a previsão e a utilização das receitas e despesas do município para o ano subsequente, baseando-se no que foi apontado pela LDO. Essas três formas de discussão orçamentária são, posteriormente, encaminhadas à Câmara Municipal de Vereadores para aprovação (GOIÂNIA, fev/2004).

Assim como acontece com a LOA, o OP também apresenta suas diretrizes anuais de curto prazo para aprovação na Câmara. Mas como esse instrumento não apresenta diretrizes com perspectivas de execução a médio e longo prazos, o mesmo corre o risco de não conseguir executá-las, porque essas, normalmente, possuem maior valor orçamentário e necessitam, geralmente, de maior tempo para

sua execução e, portanto, de maior tempo também para a sua inclusão na previsão orçamentária do município.

Mesmo assim, esse método de discussão da legislação orçamentária, via OP, quando incentivada a participação da população, tem possibilitado estimular a democratização administrativa, justificando a importância concedida pelo Estatuto da Cidade a esse instrumento de gestão pública.

Objetivando apreciar o grau de envolvimento da população no planejamento urbano da cidade de Goiânia, será analisada a contribuição realizada pelo OP instaurado no município e estabelecido o paralelismo com os planos diretores aprovados para a cidade nos dois momentos de sua implementação.

3.2 Antecedentes históricos do planejamento urbano de Goiânia

A necessidade da transferência da capital do estado de Goiás, da antiga Vila Boa, para Goiânia, foi pautada nos problemas daquela cidade quanto à sua geografia, ao clima, à saúde e às comunicações (RIBEIRO, 2004). Todavia, há de se ressaltar o desencontro entre o antigo poder das oligarquias goianas, localizadas na capital, e as novas forças econômicas situadas no sudoeste do estado. Na década de 1930, Goiânia foi planejada seguindo teses urbanístico-sanitaristas, inspiradas nas cidades-jardins e no monumentalismo barroco, como proposta de prosseguir a interiorização do Brasil e atender ao projeto de desenvolvimento capitalista (GOIÂNIA, 1992a), integrando um grande mercado nacional.

De 1933 a 1935, o plano diretor da cidade de Goiânia foi desenvolvido por Attilio Corrêa Lima, segundo as urbanísticas formais francesas e barrocas, aliadas às novas propostas da urbanística moderna, respeitando sua topografia e preocupando com as questões do tráfego e do zoneamento. De acordo com Ribeiro (2004), Lima designou dois centros para a cidade, um administrativo e outro comercial, no eixo cívico foi priorizado o efeito monumental com a proposição de uma via larga e arborizada. Ribeiro (2004) apresentou que Lima se inspirou no traçado barroco, em formato de asterisco, adotado para as cidades de Versalhes e Washington, exemplares do monumentalismo realizado no século XVIII. Posteriormente, a intervenção de Armando Augusto Godói adicionou ao desenho da cidade princípios da cidade-jardim de Howard, incluindo as *park-ways* que a delimitavam.

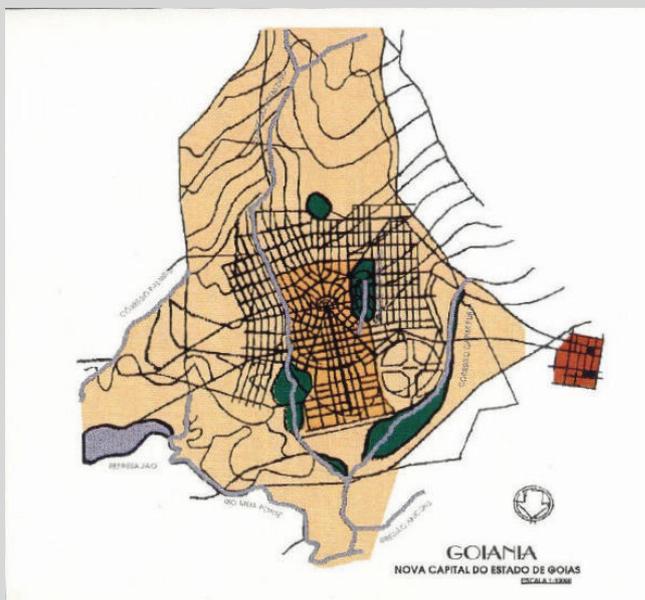


Figura 22: Anteprojeto da cidade de Goiânia desenvolvido por Attilio Corrêa Lima, no início da década de 1930. Fonte: GOIÂNIA, 1992a, sem página.

Essas alterações ocorreram de 1935 a 1937, quando o planejamento da cidade ficou a cargo de Godói. Mas, ainda assim, as modificações realizadas no plano de Lima não o descaracterizaram. Assim, de acordo com Ribeiro (2004), Godói revisou o projeto inicial da cidade de Goiânia, remodelando e reduzindo a zona comercial; ampliando e redefinindo a zona de expansão urbana rumo ao Setor Sul. Esse primeiro plano foi oficializado em 1938, sendo aplicado até os anos 1950, como norteador do crescimento e ocupação da cidade. Para isso, segundo Ribeiro (2004), a administração pública precisou conter a intervenção de especuladores e empreendedores imobiliários, controlando o uso do solo e de seu parcelamento.

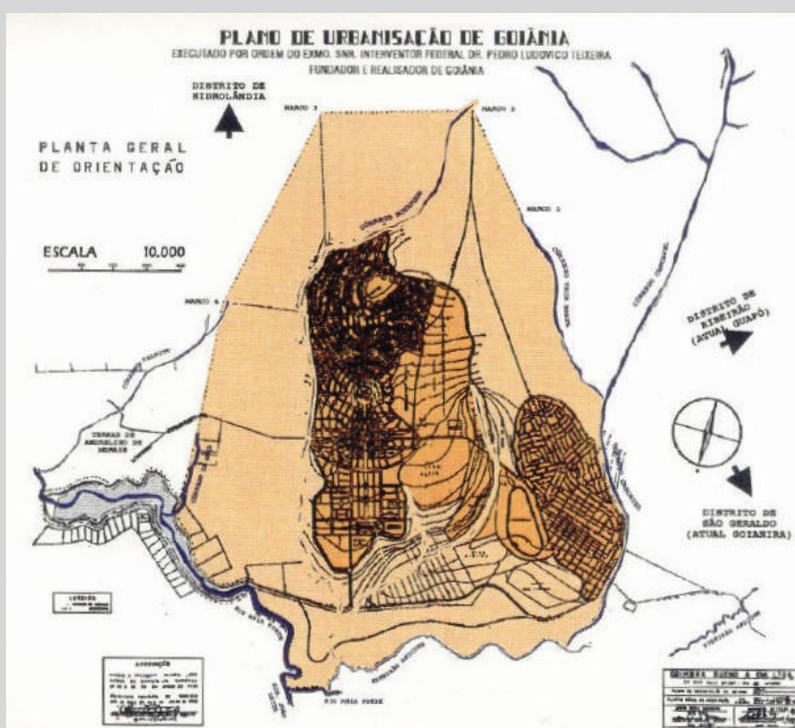
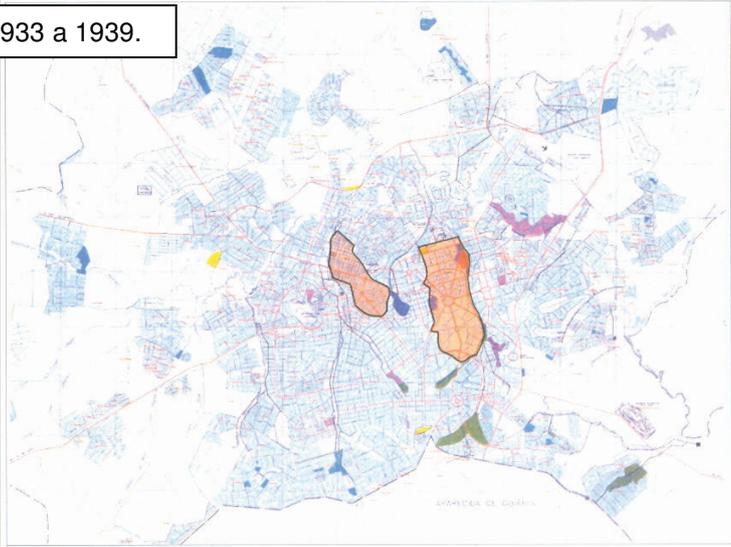


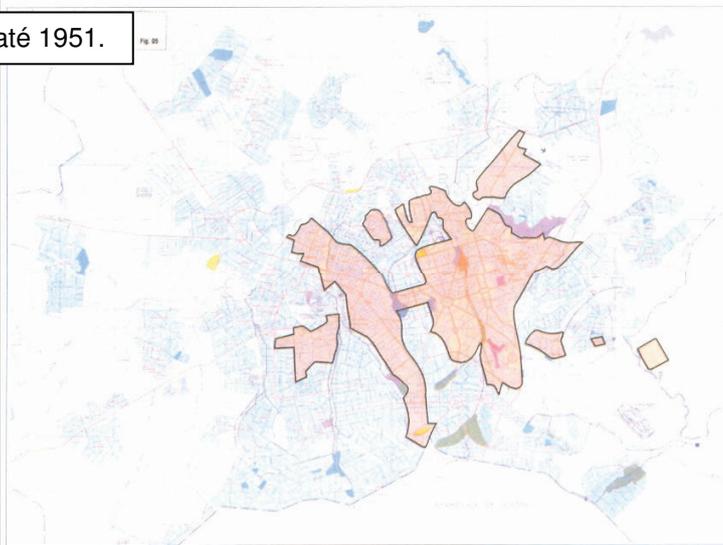
Figura 23: Plano de urbanização de Goiânia apresentado por Armando Augusto de Godói. Fonte: GOIÂNIA, 1992a, sem página.

Dessa forma, até o final da década de 1940, o crescimento de Goiânia ocorreu conforme o planejamento previsto. Ao longo da década de 1950, o parcelamento foi deixando de ser, aos poucos, uma prerrogativa do Estado, evidenciando-se uma crescente ausência da administração pública municipal em relação ao parcelamento do solo realizado pela iniciativa privada, no que tange ao cumprimento de normas urbanísticas e realização de infra-estrutura adequada em novos empreendimentos (GOIÂNIA, 1992a; RIBEIRO, 2004).

Área loteada de 1933 a 1939.



Área loteada até 1951.



Área loteada até 1959.

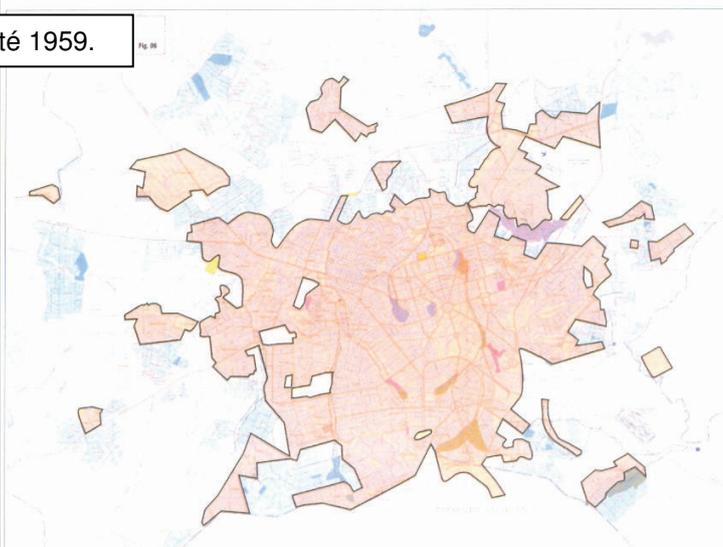


Figura 24: Manchas da evolução dos loteamentos de Goiânia, nos momentos: de 1933 a 1939 quando a cidade crescia dentro dos limites definidos por seu plano original; até 1951, intervalo de tempo em que a administração pública continha o crescimento das cidades; até 1959, período crítico do crescimento da cidade impulsionado pela possibilidade da realização de parcelamentos sem infraestrutura adequada. Fonte: RIBEIRO, 2004, p. 41.

Somente com a Lei nº. 1566/59 houve suspensão dessa liberdade concedida ao parcelamento particular do solo. Mas já se observava, neste momento, uma realidade preocupante: “[...] os espaços urbanos mais adensados, contraditoriamente, concentram riqueza, poder e miséria, tornando cada vez mais seletivo o acesso aos espaços sociais da cidade.” (MOYSÉS, 2005, p. 24). Esse momento refletiu o início da segregação urbana e de vazios urbanos no plano de Goiânia, levando à constituição de “cidades dentro de cidades” (PARK, 1927, apud MOYSÉS e BERNARDES, 2005, p. 189).

De acordo com Ribeiro (2004), nesse cenário de crescente desfiguração do plano original da cidade, entre os anos de 1959 e 1962, o arquiteto Luís Saia foi convidado pelo governador do Estado para elaborar outro plano para a cidade. Seu plano foi minuciosamente estudado pela arquiteta Adriana Mara Vaz de Oliveira.

Como forma de melhor intervir na cidade, o arquiteto mudou-se de São Paulo para Goiânia, juntamente com sua família, a fim de vivenciar a realidade da cidade. O plano de Saia realizou um importante levantamento histórico do município de Goiânia, em que apresentou a diferenciação entre o núcleo de origem da capital, com características interioranas, conhecido por Campinas, e a nova capital propriamente dita, símbolo do planejamento, da modernidade e da disciplina. Nesse plano, preocupou-se com a identificação das barreiras para o tratamento da cidade, como a existência de vários leitos de córregos cortando o município e a localização da estação ferroviária, no extremo norte da cidade. Foram apontados, como os pólos indutores de atração do crescimento da cidade, o parque do Horto em Campinas, o parque do Araguaia na Vila Nova, a região do antigo Aeroporto, a cidade Universitária no Setor Leste e a região do Bairro Macambira onde ocorreram invasões (RIBEIRO, 2004). Nesse plano, a cidade foi dividida em seis partes, definidas pelos fundos de vale dos leitos dos córregos e rios que fragmentavam Goiânia, a saber: Central, Campinas, Dergo, Macambira, Leste Universitário e Meia Ponte. O objetivo desse plano era abrir alamedas ao longo dos leitos conservando as suas faixas de proteção, apresentando soluções tanto para os problemas do sistema viário, quanto para os de escoamento e preservação do meio-ambiente no plano do município, resgatando, com isso, a proposta original das *park-ways*. Em seu plano, Saia preocupou-se com a definição de parques como pontos focais de interesse do município e/ou região, com a função de estabelecer o equilíbrio da composição urbana (RIBEIRO, 2004). Como foi possível observar, mesmo

apresentando um avanço em termos de planejamento (e provavelmente por esse motivo), esse plano, concluído em 1962, não foi implantado pois o momento era de perturbação política nacional, culminando na Revolução de 1964, com o golpe militar.

No início dos anos 1960, destacou-se a construção de Brasília como marco do “milagre econômico” brasileiro, servindo de forte impulso ao desenvolvimento da região Centro-Oeste. Goiânia passou por novo surto de migração, com incentivo à construção civil, em que se evidenciou o crescimento verticalizado destinado à ocupação pelas classes média e alta; e o crescimento horizontalizado de periferias para classe baixa; além da invasão de áreas públicas e particulares (GOIÂNIA, 1992a).

A partir de 1964, apesar dos poderes locais terem sido nomeados pela figura autoritária do Governo Federal, o poder público municipal de Goiânia adquiriu independência em relação ao Estado, após assinatura do Decreto nº166 de 1961, passando a ter atribuições e responsabilidades quanto à urbanização, conservação da cidade e cadastro imobiliário (GOIÂNIA, 1992a).

No final dos anos 1960, como forma de retomar e coordenar o crescimento urbano da cidade houve a contratação da firma Serete Engenharia S/A para elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG), via SERFHAU/BNH. Seus estudos serviram de base para elaboração do Plano Diretor da cidade de Goiânia no ano de 1971 e contou com a assessoria técnica do arquiteto e urbanista Eurico de Godói, além da participação do arquiteto urbanista Jorge Wilhelm na elaboração das suas diretrizes e propostas, despertando para o macrozoneamento da cidade e enfatizando a questão habitacional como importante agente de expansão, seguindo, assim os preceitos da SERFHAU. Nesse período, Wilhelm diagnosticou a cidade de Goiânia:

- Do ponto de vista econômico, como entreposto comercial para o Centro-Oeste, destacando-se o setor da construção civil, seguido pelo de produtos alimentícios;
- Quanto à infra-estrutura urbana, a maior parte da população não desfrutava de acesso à água potável, esgoto sanitário, energia elétrica, asfalto e transporte, sendo que, nesse momento, o governo municipal priorizou o asfaltamento das ruas a fim de garantir o acesso imediato ao “progresso”, tão almejado pela população migrante;

- Para o reordenamento da cidade e tratamento ambiental, propunha a suspensão da aprovação dos loteamentos da cidade até que fosse elaborada uma lei de parcelamento do solo e proibida a construção em áreas de fundos de vale, destinando as mesmas à ocupação com equipamentos necessários ao lazer e à recreação como garantia de sua preservação;
- No setor social, destacou a existência de muitas construções irregulares localizadas em áreas de invasão;
- E, em relação à especulação imobiliária, apontou três possíveis vertentes de crescimento da cidade de Goiânia, o adensamento ao longo dos eixos Norte-Sul (em direção a Aparecida de Goiânia), Oeste-Sudoeste e ao longo da BR-153 (GOIÂNIA, 1992a).

O PDIG contribuiu para o restabelecimento do controle do crescimento da cidade de Goiânia, sendo implantado gradativamente, ao longo das gestões subseqüentes à sua elaboração. Esse plano foi implantado integralmente no que se referia aos assuntos de interesse dos formadores do espaço urbano, ou seja, dos empreendedores imobiliários. Acrescenta-se a isso a criação do BNH como estímulo à construção de vários conjuntos habitacionais, destinados à classe média, a partir de 1967, marcando o crescimento da cidade nos sentidos sudeste, sudoeste e noroeste: Vila Redenção, Vila Alvorada, Vila União, Novo Horizonte e Caiçara (GOIÂNIA, 1992a). Com isso, no início da década de 1970, foi observado o aumento do número de invasões de áreas públicas, principalmente dos fundos de vale, pelas classes mais baixas, fazendo surgir, novamente, parcelamentos sem exigências urbanísticas em municípios contíguos à cidade de Goiânia, desencadeando a preocupação com o planejamento dos setores de transportes e meio ambiente (RIBEIRO, 2004).

No início do ano de 1975, houve a extinção da SERFHAU, substituída pela Comissão Nacional de Políticas Urbanas (CNPU) que, juntamente com a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), contemplava o tratamento das questões relacionadas ao transporte nas cidades. Em Goiânia, por meio do financiamento da CNPU e EBTU, elaborou-se o plano de zoneamento e uso do solo integrado à infraestrutura de circulação de transportes, realizado por Jaime Lerner em parceria com a recém criada autarquia, Instituto de Planejamento Municipal (IPLAN), originada a partir da transformação do Escritório de Planejamento do PDIG. Esse plano, denominado Plano de Implementação do Sistema Integrado de Transporte de Massa

de Goiânia, propunha a criação da Empresa de Transportes Urbanos de Goiás S/A (Transurb), responsável pelo planejamento, implantação e administração do transporte em Goiânia (GOIÂNIA, 1992a; RIBEIRO, 2004). Nesse mesmo ano, Lerner e sua equipe propuseram um plano de recreação para preservação das áreas verdes, revitalização das áreas centrais tradicionais e recuperação dos edifícios tradicionais da cidade, como incentivo ao desenvolvimento da cultura popular (RIBEIRO, 2004). No final de 1975, criou-se o órgão estadual Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional (Indur) que, em parceria com o IPLAN, levou à constituição de grupos de estudos que cuidavam dos problemas relacionados à expansão urbana, ao sistema de circulação e transporte e ao sistema de áreas verdes e recreação. Esses estudos contribuíram com os planos e ações realizados no início da década de 1980 (RIBEIRO, 2004).

No princípio da década de 1980, a cidade recebeu contribuições do arquiteto Lubomir Ficinsky, contratado para definir o plano denominado “Diretrizes Básicas para o Planejamento”, em que foram coordenadas novas propostas de zoneamento e uso do solo às estratégias de expansão urbana. Esse plano, baseado nos estudos desenvolvidos pelo Indur, juntamente com o Grupo Permanente de Planejamento do IPLAN, “[...] disciplinou e categorizou o uso do solo na cidade.” (RIBEIRO, 2004, p. 96). A partir dele, constatou-se a necessidade de implantação de corredores de circulação no sentido Norte-Sul da cidade, estabelecidos ao longo dos córregos Botafogo e Cascavel; e de três eixos no sentido leste-oeste, sendo um de caráter industrial na Perimetral Norte, outro comercial na Av. Anhanguera, e o terceiro residencial na Av. T-63. Dentre esses projetos apresentados, poucos se concretizaram. Foram implantados dois terminais de transporte público no eixo Norte-Sul e realizado o alargamento e a expansão da Avenida T-63 estimulando a construção de edifícios residenciais no Setor Bueno (GOIÂNIA, 1992a). De acordo com Ribeiro (2004), apesar de ter sofrido cinco intervenções para sua modificação, o plano de Ficinsky norteou o crescimento da cidade de Goiânia até a década de 1990.

Ainda no início dos anos 1980, destacou-se a priorização da execução de obras de grande impacto, visibilidade e apelo populista, como a construção de mil casas em um único dia na Vila Mutirão, realizada pelo governador Íris Resende (FREITAS, 2007). Essa obra contou com apoio das empresas da construção civil para confecção de casas pré-moldadas, mas foi muito criticada quanto à sua

qualidade, ausência de infra-estrutura e localização rural, formando um bolsão de pobreza (GOIÂNIA, 1992a). Esse fato mostrou-se conectado aos acontecimentos do país, com o ligeiro favorecimento das classes mais baixas, apesar de contribuir com o mascaramento da realização do planejamento segundo interesses dos empreendedores imobiliários que executavam as obras públicas.

Em 1985, por meio do convênio firmado entre o Ministério dos Transportes e o Estado de Goiás, desenvolveu-se o Plano Diretor de Transporte Urbano, que apresentou novamente o ordenamento da cidade a partir dos seus eixos viários, além de marcar o início da atuação conjunta entre os governos estadual e municipal nas definições do espaço urbano de Goiânia. Aos poucos, o Estado foi retirando a autonomia do município quanto ao gerenciamento de suas funções básicas (como transporte coletivo, saneamento básico, habitação popular, dentre outras), provocando, assim, o enfraquecimento do IPLAN enquanto agente responsável pelo planejamento urbano de longo prazo e estabelecendo sua nova atribuição de atendimento aos problemas de curto prazo (GOIÂNIA, 1992a).

A partir de 1988, iniciou-se a discussão sobre o novo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDIG), com a participação dos técnicos do IPLAN, objetivando atualizar os diagnósticos dos desafios enfrentados pela cidade, cumprindo exigências advindas com a promulgação da Constituição Federal. Com base nessas discussões, em 1992, foi apresentado o novo Plano Diretor para a cidade, desenvolvido pela Engevix, cuja aprovação ocorreu somente em 1994. O plano dividiu a cidade em distritos, segundo fatores, como setores censitários, critérios de distribuição de população e sua renda no espaço, localização de equipamentos urbanos e comunitários, sistemas de prestação de serviços instalados, zonas de tráfego e estrutura geográfica natural. Foi realizado um importante estudo dos aspectos sócio-econômicos e físicos da realidade urbana de Goiânia para a formulação de diretrizes de longo prazo, que deveriam ser revistas e adequadas à realidade do município durante o seu período de implementação (GOIÂNIA, 1992a). Para isso, foi considerada sua inserção em um contexto regional, como a formação do Aglomerado Urbano de Goiânia (formado pelos 14 municípios: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Trindade, Guapó, Nerópolis, Senador Canedo, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Hidrolândia, Caturaí e Inhumas) e a relativa proximidade com a capital federal, Brasília. A definição das diretrizes

envolveu a participação do executivo, legislativo, setores e entidades técnicas, representantes da sociedade civil e da comunidade (RIBEIRO, 2004).

De acordo com RIBEIRO (2004), o diagnóstico da cidade, quanto à expansão urbana, apresentava o conflito entre o crescimento da cidade e a preservação de seus mananciais, além do surgimento das cidades-dormitórios na periferia da capital, desprovidas de infra-estrutura urbana adequada. Esses fatores reforçavam a necessidade da realização de um planejamento integrado considerando os novos limites do Aglomerado Urbano de Goiânia.

O sistema de circulação e transportes continuou respeitando o plano original da cidade, crescendo com estrutura radiocêntrica tanto no sentido leste-oeste (Avenida Anhanguera), quanto no sentido norte-sul (Avenida Goiás e Rua 84), complementado pelo anel viário compreendido pela Marginal Botafogo, Avenida T-63 e Perimetral Norte. No caso da Marginal Botafogo, para sua implantação, ocorreu a canalização do leito desse córrego, em sua porção intramunicipal, indo contra a preocupação com a proteção ambiental de mananciais (RIBEIRO, 2004). O sistema de transporte coletivo era insuficiente em relação à demanda da população (RIBEIRO, 2004). Os equipamentos comunitários não possuíam critérios para sua localização no plano da cidade, ocorrendo duas ou mais vezes em regiões próximas, deixando a população desassistida em outros locais (RIBEIRO, 2004). A estratificação física e social e a especulação imobiliária provocavam a existência de grandes vazios urbanos em Goiânia, desencadeando o crescimento periférico da cidade, a ocupação irregular de áreas públicas e de fundos de vales pelas classes mais baixas e onerosos custos com infra-estrutura urbana. Para estimular a ocupação desses vazios, foi criado, mas não aplicado, o imposto progressivo somado à definição de um planejamento sério para sua implantação, com o objetivo de proporcionar o acesso à moradia, principalmente pelas classes mais baixas, e promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente, respeitando as condições naturais e físicas do meio ambiente. A qualidade das condições sanitárias e ambientais do município esbarrava, portanto, na ocupação das áreas de preservação ambiental que proporcionavam a remoção de sua cobertura vegetal e a falta de tratamento adequado à coleta do esgoto. Como solução, foi apontada a necessidade de criação de um sistema de parques públicos, voltados para a recreação, com finalidade de preservação das áreas de interesse ambiental e garantia da qualidade de vida aos munícipes (RIBEIRO, 2004).

Enfim, o Plano Diretor de 1992, em suas diretrizes gerais, prezava pela “[...] definição de estratégias de consolidação, revitalização, preservação e reestruturação da estrutura urbana.” (RIBEIRO, 2004, p. 108). Mas, ainda assim, observou-se a inércia do poder público associada à ausência de sua autonomia administrativa enquanto condutor do planejamento urbano municipal, sucumbidas pelos interesses dos proprietários de terras e dos empreendedores imobiliários.

A partir de 1993, Darci Accorsi assumiu a prefeitura da cidade, com uma campanha pautada no incentivo à participação pública em debates sobre o planejamento urbano, seguindo a metodologia de discussão adotada na elaboração do Plano Diretor de 1992. Para isso, foi institucionalizado o OP em Goiânia como instrumento de diálogo entre os atores sociais integrantes do cenário urbano, a que caberá posterior avaliação quanto ao atendimento desse objetivo.

A partir das considerações apresentadas anteriormente, a respeito do planejamento urbano de Goiânia, notou-se que a cidade foi planejada para atender às necessidades do Estado de interiorizar a ocupação do país, traçando uma perspectiva para a nova capital enquanto símbolo de progresso e desenvolvimento. Seu projeto original resistiu às intervenções oriundas do crescimento da cidade por poucas décadas, sofrendo as interferências de migrantes e empreendedores imobiliários atraídos para esse espaço urbano em formação. O setor da construção civil desenvolveu-se rapidamente para atender às crescentes demandas habitacionais, mas, devido à permissividade da legislação urbana, foram realizadas muitas obras desprovidas de infra-estrutura, o que levou à retomada do controle do planejamento urbano pelo Estado. Para isso, foram elaborados PDIG's e Planos Diretores, durante as décadas de 1950 a 1980, pelo corpo técnico da prefeitura, orientado por arquitetos de referência nacional. Esses planos contemplavam soluções para os problemas da cidade, definindo o zoneamento e o uso do solo, norteados pelas prioridades concedidas aos setores de transporte e habitação, salvaguardando os interesses dos especuladores imobiliários.

Mas nessa cidade, concebida por técnicos que respondiam às demandas do Estado, não se conseguiu conter a voracidade dos especuladores que a transformavam em um palco de segregação social e espacial urbana. Nesse contexto, segundo Moraes (2003), surgiram organizados manifestos populares e sociais, em meados da década de 1980, reivindicando moradia digna e urbanização das áreas ocupadas irregularmente.

A partir dessa nova postura assumida pela sociedade organizada, paralelamente às conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), expressas na Constituição Federal, aos poucos, assistiu-se ao início do estímulo à discussão do planejamento urbano em conjunto com a população.

Nessa tímida tentativa de aproximação entre o Estado e a sociedade para o fortalecimento do diálogo e do rompimento com a soberania de privilégios concedidos aos empreendedores urbanos, iniciou-se a gestão de Darci Accorsi e a primeira experiência do OP em Goiânia.

3.3 A gestão Accorsi (1993-1996)

3.3.1 Goiânia cidade viva

Darci Accorsi, do Partido dos Trabalhadores, representava a coligação de partidos políticos denominada “É união, é vitória”. Dentre os partidos que apoiaram sua candidatura, destacavam-se o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), numa união de forças contra a presença hegemônica do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na prefeitura do município. No documento GOIÂNIA (1992b), foram apresentadas suas propostas de campanha, que apontavam para a realização de uma administração de bases democráticas e populares com a busca de:

- Correção dos desequilíbrios sociais e combate à marginalização política por meio de incentivo à organização da sociedade e estímulo à co-participação;
- Criação de conselhos populares e discussão pública do orçamento municipal; extinção de práticas clientelistas e paternalistas;
- Descentralização e regionalização administrativa;
- Diversificação econômica do município com ampliação do quadro de empregos e criação de programas de ações sociais para melhoria da renda e da qualidade de vida da população.

Para isso, foram apresentados cinco grandes setores políticos direcionadores do planejamento da cidade: políticas sociais; desenvolvimento urbano e meio ambiente; administração e finanças; atividades econômicas; e segurança pública. “Neste sentido, o fim último de nossas preocupações é a cidade vista enquanto um fenômeno demográfico e a população que nela habita, notadamente, aquela parcela que historicamente sempre esteve à margem do progresso.” (GOIÂNIA, 1992b, p. 15).

Com essa proposta, Accorsi chegou à prefeitura da cidade de Goiânia para os anos de 1993 a 1996. De acordo com a Coordenadoria do Planejamento Sócio-econômico (CPSE) e o IPLAN, logo no início dessa gestão, em março de 1993, foi implantado o Programa “Goiânia Cidade Viva”, cujo objetivo era a busca pela administração democrática popular, realizada por meio da ampliação dos canais de participação aos segmentos organizados da sociedade, numa tentativa de exercer a

cidadania. Esse programa propunha a descentralização administrativa, a partir da criação de Conselhos e Escritórios Regionais (GOIÂNIA, abr/1994b).

Para melhor compreensão dos objetivos de Accorsi, foram extraídos importantes termos orientadores, apresentados em forma de conceitos, no documento de “Avaliação do plano trimestral janeiro a março de 1993” (GOIÂNIA, abr/1993a):

- Democrático: pressuposição de co-responsabilidade e envolvimento da população, por meio do acesso às informações, com a garantia de canais de participação para a exposição de seus interesses, respeitando as diferenças quanto às instâncias de poder;
- Popular: concessão de prioridades aos interesses das classes subalternas, buscando a equidade e o cultivo da cultura política de direitos, como a demonstração de que um governo popular deveria ser necessariamente democrático;
- Participativa: atuação direta nos processos decisórios por meio de canais de atuação (conselhos setoriais temáticos, comissões regionais, fóruns de debates, dentre outros);
- Cidadania: retomada dos direitos fundamentais, como trabalho, transporte, educação, saúde, informação, lazer, organização e participação, garantidos pela co-responsabilidade da população quanto às decisões políticas.

Apesar da intenção desse governo claramente estimular a formação de uma administração democrática, no “Relatório sucinto e breve sobre a assembléia dos conselhos regionais” (GOIÂNIA, 18/dez/1993b), foram apontadas algumas características negativas do Projeto Goiânia Viva, como: muita divulgação e pouca ação na realização de obras prometidas; e pouco esclarecimento da função dos delegados e organizadores, o que não lhes conferia credibilidade diante da população que representavam. Ainda assim, o Programa “Goiânia Cidade Viva” podia ser classificado como referencial de mobilização e estruturação do OP, porque apresentava aspectos positivos no tocante à possibilidade de estimular o exercício da democracia.

Ainda no ano de 1993, o Plano de Ação da Prefeitura (GOIÂNIA, 1994a) colocou, como uma de suas prioridades, o “Projeto Participação” a fim de promover o acompanhamento e atendimento das solicitações da população, bem como ampliar os canais para sua participação. Nesse mesmo ano, começaram as

discussões acerca do “Orçamento Participativo” (OP). Enfim, o Programa “Goiânia Cidade Viva” e o “Projeto Participação” foram discussões precedentes ao Orçamento Participativo, iniciado em 1994.

Em 1995, foi emitido o primeiro documento acerca da sistematização do OP, denominado “Plano de Investimentos”. Esse plano esclareceu, conforme sua redação, conceitos de administração transparente e poder democrático, a fim de estimular a cidadania e reafirmar a função dos cidadãos enquanto agentes de seu próprio progresso, por serem os verdadeiros conhecedores de sua realidade imediata. Segundo esse documento, essa atribuição impediu que o OP resultasse num produto final técnico e burocrático, expressão da vontade do poder Executivo local e dos técnicos “de gabinetes”. Assim, o Executivo assumiu o compromisso público de realizar as exigências dos cidadãos; enquanto o Programa “Goiânia Cidade Viva” realizou a discussão e mobilização dos cidadãos para realização do OP (GOIÂNIA, 1995a).

3.3.2 A experiência pioneira do OP

O “Plano de Investimentos” de 1995 foi responsável pela elaboração metodológica dessa experiência pioneira do OP em Goiânia, cuja inspiração advém do modelo adotado inicialmente em Porto Alegre.

Nessa gestão, o plano foi coordenado pelo Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia (IPLAN), pela Assessoria Especial de Participação Popular e pela Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Projeto Goiânia Viva). Os convites para participação foram feitos ao Legislativo, entidades civis e população (GOIÂNIA, 1995a).

Inicialmente, a cidade foi dividida em nove regiões pelo Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG), adotando os mesmos critérios de estudos geográficos e sócio-econômicos realizados pelo Programa “Goiânia Cidade Viva”: Central, Leste, Sul, Sudoeste, Oeste, Mendanha, Noroeste, Norte e Vale do Meia Ponte (GOIÂNIA, 1995a).

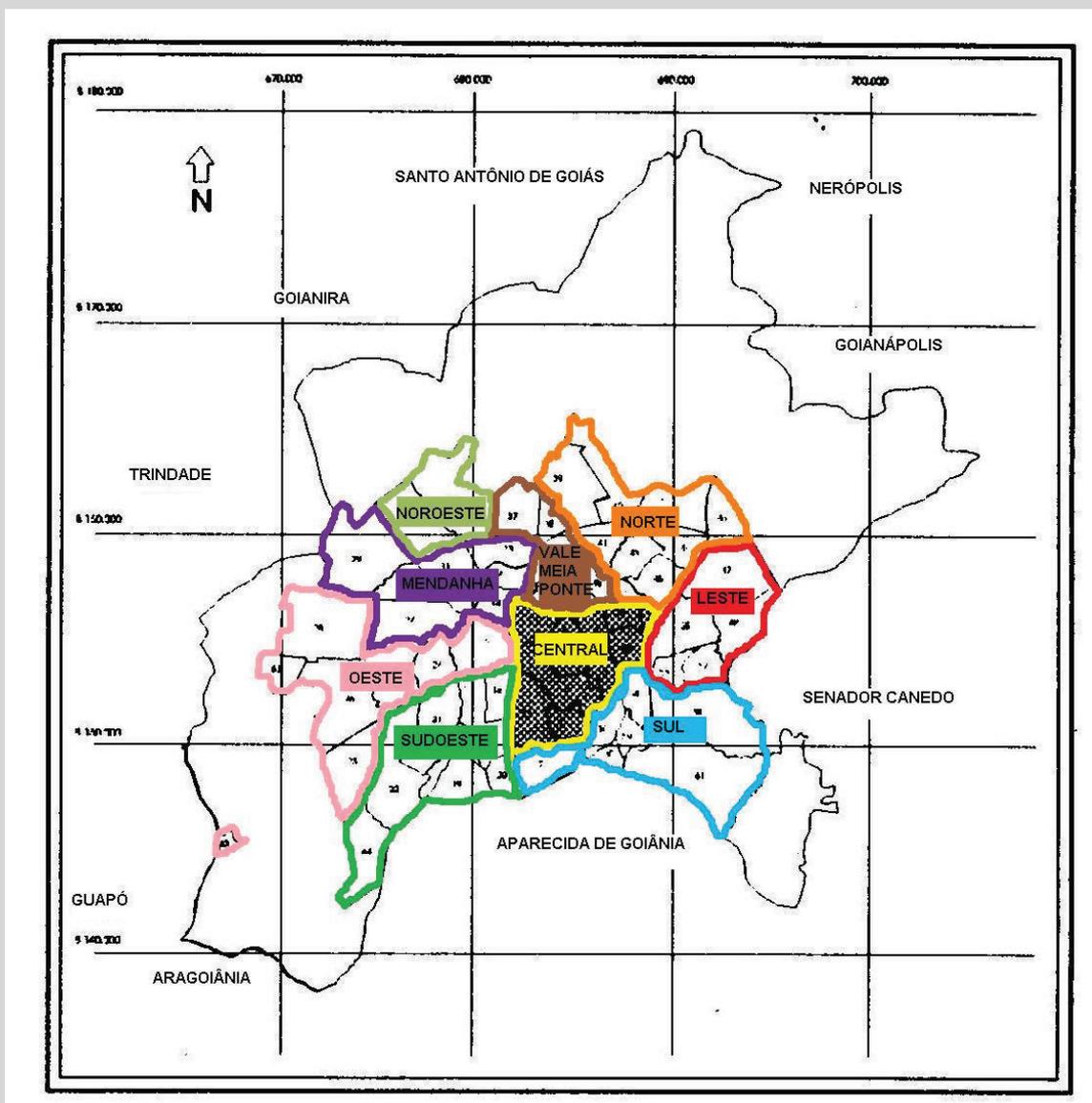


Figura 25: Divisão da cidade de Goiânia. Fonte: GOIÂNIA, 1995, Anexo 1, com intervenções da aluna mestranda.

Na seqüência, aconteceram discussões comunitárias, em três etapas. A primeira delas ocorreu após ampla mobilização da comunidade, no formato de reuniões presididas pela Coordenação. Nesse momento, a comunidade se inteirava de seu papel e dos conceitos e significados do Orçamento Municipal, por meio de uma comparação ao orçamento doméstico, como forma de facilitar a compreensão. Na segunda etapa, foram recolhidas, selecionadas e ordenadas as propostas de cada uma das comunidades para seu respectivo bairro, além da realização da eleição dos delegados – sendo cinco titulares e dois suplentes por região. A terceira e última etapa consistiu na “reunião de compatibilização” que contou com a presença da Coordenação, dos representantes dos órgãos municipais envolvidos e

dos delegados eleitos de cada uma das nove regiões. Durante os Conselhos Regionais Populares realizados nessa fase, os delegados apresentaram para a Prefeitura uma classificação de obras prioritárias e necessárias, a partir da lista geral de obras reivindicadas, orçadas e valores disponíveis por região (GOIÂNIA, 1995a).

Para isso, foram estabelecidos critérios de distribuição da receita, considerando a viabilidade orçamentária e financeira da Prefeitura. Os critérios combinavam notas e pesos para avaliação de cada região quanto à sua população, renda média familiar e nível de carência. A partir dessa classificação, as regiões mais beneficiadas seriam as que combinassem índices de maior número de residentes com menor renda média familiar localizada em área muito carente. As regiões de maior população eram Central, Sudoeste e Sul. Mas como a região com menor renda média familiar e maior carência era a Noroeste, essa foi a porção da cidade que recebeu maiores investimentos – 17,30% dos 12 milhões de reais destinados ao programa, no ano de 1995 (GOIÂNIA, 1995a).

Cada região priorizou investir nas necessidades apontadas pela população. Na Região Central, os maiores investimentos seriam destinados à assistência social, meio ambiente, abastecimento, regularização e urbanização de áreas de posse e construção de unidades habitacionais. Enquanto nas demais regiões – Leste, Sul, Sudoeste, Oeste, Mendaña, Noroeste, Norte e Vale do Meia Ponte –, os maiores valores seriam orientados para a infra-estrutura, principalmente pavimentação (GOIÂNIA, 1995a). A necessidade de pavimentação poderia ser entendida como uma ação “higienista”, sinônima de “progresso” atingido pela região, tendo em vista que, não só aos olhos da população, mas também sob análise de líderes políticos, o asfalto caracterizaria um local como “desenvolvido”, com bons índices de qualidade de vida e saúde (principalmente, devido à ausência da poeira) e facilidade de acesso aos serviços públicos.

Como tentativa de estímulo à formação da cidadania, no ano de 1995, surgiram três ações da prefeitura, complementares ao OP: o Programa “Morada Viva”; o Plano de Metas e Ações do Núcleo de Urbanização e Habitação; e o programa trimestral de obras municipais dos anos de 1995 e 1996.

O Programa “Morada Viva”, desenvolvido pela Diretoria de Habitação da Companhia Municipal de Obras (COMOB), cuidava da urbanização e recuperação ambiental de áreas degradadas, projetadas pela comunidade, sob orientação técnica no próprio local de intervenção (GOIÂNIA, ago/1995c).

O Plano de Metas e Ações do Núcleo de Urbanização e Habitação (NUH) possuía proposta de urbanização e regularização jurídica de loteamentos clandestinos que reforçavam diretrizes já estabelecidas pelo OP (GOIÂNIA, jan/1995b).

O programa de obras municipais para os anos de 1995 e 1996 dividiu as atividades prioritárias por setores de atuação em trimestres. De acordo com as obras listadas, esboçava-se uma preocupação com o crescimento e desenvolvimento da cidade quanto ao meio ambiente, educação, saúde, abastecimento, esporte e lazer, assistência social e segurança (GOIÂNIA, 1995/1996). Apesar de possuírem os mesmos temas gerais, essas obras raramente coincidiram com as prioridades apontadas pelo Plano de Investimentos de 1995.

A seguir apresenta-se um quadro resumindo essas fases e os planos elaborados durante o período de 1993 a 1996, na primeira edição do OP.

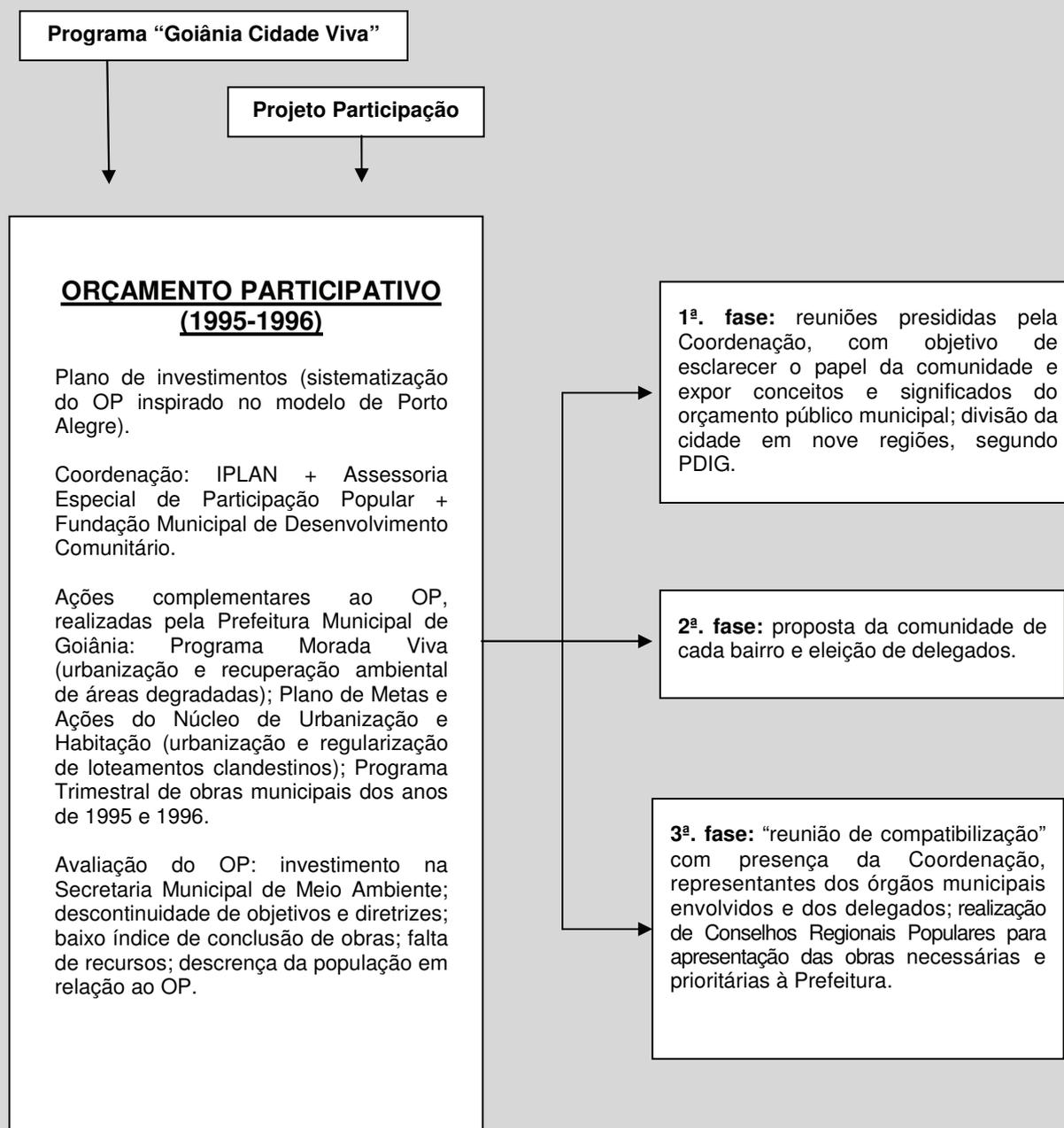


Figura 26: Organograma das fases do OP de 1993 a 1996. Fonte: Elaborado pela aluna mestranda.

Mesmo com a proposta de complementaridade entre o OP e as três ações apresentadas, os documentos apontavam uma forte descontinuidade de objetivos e de diretrizes, durante essa gestão. Acrescentava-se a isso, o baixo índice de conclusão de obras previstas, o que demonstrava certa iniciativa política para elaboração de diagnósticos, mas pouca preocupação com a captação de recursos para solução dos problemas dos cidadãos. A partir dessa consideração, podia-se apresentar a falta de recursos como um dos fatores prejudiciais à concretização das obras previstas, o que levava à descrença da população no OP, enquanto instrumento de fomento à participação, como reforça Souza (2006, p. 177):

De pouco adiantará avançar na democratização do planejamento e da gestão empreendidos pelo Estado se faltarem recursos para investimentos e até para despesas de custeio. [...] É óbvio que a escassez de recursos sabota a participação, por desestimulá-la ou esvaziá-la de grande parte de sua importância [...].

Com a aproximação do final desse mandato, em maio de 1996, foi divulgado um documento de avaliação de todo o período de governo. Ao longo desses quatro anos, investiu-se em cultura, educação, infra-estrutura, meio ambiente, urbanização e saúde. Dentre essas prioridades, podiam ser destacados os maiores valores destinados à Secretaria Municipal do Meio Ambiente – o que demonstrava o início do acompanhamento das tendências mundiais voltadas para a necessidade de conservação ambiental – cujas realizações foram: criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente, aumento do número do quadro de fiscais e funcionários efetivos, equipamento da frota de veículos e inicialização das obras dos parques Jardim Botânico, Botafogo, Vaca Brava e Areião (GOIÂNIA, mai/1996).

Nesse documento, indicava-se ainda o aumento de 100% na arrecadação do município, com a democratização de decisões por meio da consolidação do OP e 88% de aprovação do prefeito, conforme apresentado pelo Datafolha, em sua terceira pesquisa, realizada na data 27/04/1996 (GOIÂNIA, mai/1996).

A partir da análise desses dados, ainda seria precipitado interpretar o elevado índice de aprovação do prefeito como uma afirmação do cumprimento de seu compromisso com a população quanto ao atendimento de suas demandas, principalmente porque sua reeleição não foi concretizada. Carvalho (10/dez/2008) colocou que, durante a gestão de Accorsi, o OP não passou do plano dos discursos, contando com baixa participação das pessoas comuns, desconhecedoras da metodologia do OP e da necessidade de sua colaboração na discussão do planejamento do município. Acrescenta-se a isso, o baixo atendimento das demandas devido à falta de recursos disponíveis.

Na sequência, será estabelecido um comparativo entre as prioridades apresentadas no OP durante essa gestão e as diretrizes do Plano Diretor do ano de 1992, a fim de verificar a continuidade de solicitações e objetivos apresentados pela população, nesses dois oportunos momentos em que era apontada, como fundamental, a sua participação.

3.3.3 A relação entre o Plano Diretor de 1992 e o OP

O Plano Diretor de 1992 e a primeira edição do Orçamento Participativo compartilharam semelhante processo metodológico, enquanto instrumentos de planejamento urbano de iniciativa do governo municipal, que propunham a abertura de suas etapas de formulação, discussão e avaliação de diretrizes para a participação dos setores representativos da comunidade. Quanto à divisão da cidade, para determinação de diretrizes, no caso do Plano Diretor, a cidade foi dividida em distritos, enquanto no OP realizou-se a aglomeração desses distritos em regiões.

As diretrizes gerais de ambos os planos apresentavam os mesmos objetivos para melhoria da cidade em vários aspectos, como:

- Geração de emprego e renda, com incentivo ao desenvolvimento da economia em seus três setores;
- Oferta de melhores condições de educação e saúde aos munícipes;
- Oportunidade de acesso à moradia, com previsão de ocupação de vazios urbanos, regularização de áreas invadidas e disciplina quanto ao uso do solo;
- Orientação do crescimento da cidade, considerando a conservação do patrimônio histórico, preservação dos recursos naturais renováveis e tratamento especial de suas áreas limítrofes conurbadas aos municípios vizinhos;
- Pavimentação e ampliação do sistema de articulação, com ênfase no transporte coletivo integrado;
- Descentralização administrativa associada à necessidade de parceria entre interesses públicos e privados para promoção do desenvolvimento municipal.

Mas o crescimento da cidade não aconteceu norteado pelas diretrizes acima, podendo-se citar, a princípio, como um dos fatores de causa, a insuficiência de recursos públicos (DIAS, 21/ago/2008). Outro entrave à realização das obras aconteceu devido ao descompasso entre o prazo de dez anos estipulado para execução das demandas apontadas no Plano Diretor e a falsa noção de imediata concepção das prioridades apontadas no Orçamento Participativo (FLEURY e HORTA, 08/dez/2008). Além disso, o desconhecimento da população em relação ao complexo funcionamento burocrático para inclusão de uma obra no PPA, LDO e

LOA também contribuiu para despertar a descrença quanto ao Plano Diretor e, principalmente, à “primeira edição” do Orçamento Participativo (FLEURY e HORTA, 08/dez/2008). Paralelamente, podiam ser apontadas também as relações de poderes e jogos políticos como barreira à realização de obras necessárias à melhoria da qualidade de vida (MORAES, 01/ago/2007). Ainda assim, esses planos podiam ser apontados como perspectivas de contato e troca de experiências entre os técnicos e a comunidade, contribuindo como estímulo ao surgimento da consciência cidadã, evidenciada em propostas de campanha das gestões municipais seguintes (FLEURY e HORTA, 08/dez/2008).⁵

⁵ Na gestão subsequente de Nion Albernaz, entre os anos de 1997 a 2000, foram estabelecidos, como proposta de campanha, vetores complementares entre si que pretendiam proporcionar a “[...] melhoria do padrão de vida da população, sua integração à dinâmica do crescimento e ao universo dos direitos básicos da cidadania.” (GOIÂNIA, ago/1999). Apesar de Albernaz ser afiliado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e da tradição política brasileira ser a descontinuidade e/ou negação do que fora previsto pela gestão anterior – sendo esta do mesmo partido ou não, para que assim cada governante possa deixar sua “marca” enquanto detentor do poder –, o programa desse governo previa a existência de canais de participação comunitária. Era possível observar também propostas contínuas nas áreas de infra-estrutura urbana, pavimentação, habitação popular, regularização fundiária, educação, saúde, lazer, meio ambiente e patrimônio histórico, principalmente, porque as propostas definidas na gestão anterior não foram executadas, conforme previsto. Como se pôde observar, diferente do que ocorreu em Porto Alegre, na cidade de Goiânia, a experiência do OP não apresentou continuidade com a mudança de partido no poder público municipal, de PT para PSDB. Ainda assim, essas mudanças de partido na prefeitura não impossibilitaram que o OP fosse retomado na gestão seguinte de Wilson, novamente um representante do PT, aproveitando a tendência continuada de cidadania, aparente na campanha dessas três gestões e reforçada pelo Estatuto da Cidade em 2001.

3.4 A gestão Wilson (2001-2004)

3.4.1 Goiânia feliz cidade

Pedro Wilson esteve à frente da Prefeitura Municipal de Goiânia no período de 2001 a 2004, pelo Partido dos Trabalhadores. No primeiro ano dessa gestão, foi promulgado o Estatuto da Cidade, legislação que insistia na obrigatoriedade da participação popular diretamente no planejamento e gestão urbanos. Assim, o programa de governo apresentado por Wilson buscava consonância tanto com os objetivos expressos nas campanhas do PT pelas prefeituras do país, quanto com o próprio momento pelo qual o país passava; sendo possível apontar, nessas duas circunstâncias, o coincidente discurso pautado na inclusão da discussão democrática sobre políticas públicas, com destaque para o instrumento do Orçamento Participativo.

Esse programa de governo foi lançado, portanto, com justificativas que objetivavam estabelecer um governo democrático-popular que garantisse qualidade de vida aos munícipes, utilizando ações integradas de proteção social à camada mais excluída e carente da população. Nesse governo, a retórica se apoiava no compromisso de adotar a cidade como palco de convivência democrática, dando destaque à cidadania, reforçada pela assinatura da “Carta de Porto Alegre”, documento aprovado em janeiro de 2001, no “Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social”, realizado juntamente com o Fórum Social Mundial. Na “missão” de construir uma “Feliz Cidade” durante essa gestão, os cidadãos foram convocados para participar, juntamente com os governantes, das decisões acerca do futuro da cidade (GOIÂNIA, 13/jul/2001a). O programa desse governo baseava-se em três vetores estratégicos:

- a) Nascer Feliz: cuidado com as crianças e as gestantes;
- b) Crescer Feliz: cuidado com as crianças e os adolescentes, da infância ao primeiro emprego;
- c) Viver Feliz: cuidado com a população em geral no atendimento à qualidade de vida e busca da cidadania.

Essa etapa da pesquisa tratará, principalmente, do assunto abordado no vetor “Viver Feliz”, cujas atividades promoviam inicialmente a reinserção social da comunidade por meio da alfabetização, capacitação e qualificação profissional.

No Programa “Feliz Cidade”, também era proposta a orientação conceitual do Orçamento Participativo, contando com a participação de vários atores sociais, como os órgãos e as instâncias do poder público municipal, a sociedade civil organizada e o setor privado (GOIÂNIA, 13/jul/2001a).

Como maneira de impulsionar a participação da população foram propostas várias medidas, entre as quais se destacavam:

- 1) Divulgação de forma contínua, sistemática e pública da realidade social de Goiânia, os compromissos da Gestão Municipal e do Programa Feliz Cidade, as ações implementadas e os resultados alcançados.
- 2) Criando espaços para a participação da sociedade civil organizada e das comunidades na elaboração, implementação, acompanhamento, avaliação e prestação de contas das políticas e ações do Feliz Cidade.
- 3) Fortalecendo e respeitando as organizações já existentes, tais como associações de moradores, comunitárias e de classe, organizações não-governamentais e conselhos, buscando sempre estabelecer parcerias e somar esforços.
- 4) Estimulando o envolvimento comunitário nas ações do Programa e a co-responsabilidade por meio da criação de um Núcleo de Voluntariado e Mobilização Social.
- 5) Envolvendo crianças, adolescentes e comunidades – participantes do Programa – em fóruns e espaços para que exercitem sua cidadania e participem das decisões políticas que lhes dizem respeito.
- 6) Desenvolvendo um programa eficiente de inclusão da sociedade civil, de maneira que parte dos trabalhos e recursos financeiros possam ser subsidiados pela participação de doadores e voluntários.
- 7) Criando um programa de captação de recursos, para estabelecer parcerias com entidades da sociedade civil, visando receber a contribuição de empresas, entidades e pessoas interessadas em fortalecer e fazer crescer o Programa Feliz Cidade. (GOIÂNIA, 13/jul/2001a).

As ações desse programa deveriam estar adequadas aos demais objetivos pretendidos pela prefeitura municipal, e às demandas solicitadas via OP, tendo em vista que, no plano teórico, durante os debates realizados nas plenárias, a população definiria os valores dos investimentos por áreas prioritárias. O financiamento do “Feliz Cidade” seria de responsabilidade de agências internacionais, do Tesouro Nacional, da União, da iniciativa privada e da sociedade, sendo seus resultados avaliados e acompanhados quantitativa e qualitativamente (GOIÂNIA, 13/jul/2001a).

O OP, vinculado à Assessoria de Assuntos Comunitários, era um importante instrumento de estímulo à participação da população nas diretrizes de crescimento e desenvolvimento da cidade. Nessa segunda experiência, apesar de ter sido realizada certa avaliação crítica em relação à experiência anterior do OP (que será exposta mais à frente na pesquisa), houve um considerável aproveitamento da

metodologia instaurada pela gestão petista de Accorsi, inspirada pela experiência da capital gaúcha.

3.4.2 Prosseguindo a experiência do OP

No ano de 2001, Goiânia foi dividida em nove regiões, assim como aconteceu durante a realização do OP por Accorsi, mas com nomenclatura e divisão um pouco diferenciada: Norte, Leste, Sudoeste, Sudeste, Central, Oeste, Sul, Campinas e Noroeste (GOIÂNIA, ago/2001b). As regiões Norte, Leste, Sudoeste, Central e Oeste eram coincidentes com a divisão apresentada na primeira ocasião do OP. Já a Região Sudeste desse OP, anteriormente era parte da Região Sul, ou seja, a antiga Região Sul foi desmembrada em Sudeste e Sul. E as regiões Campinas e Noroeste resultaram de nova divisão das antigas Regiões Mendanha, Noroeste e Vale do Meia Ponte.

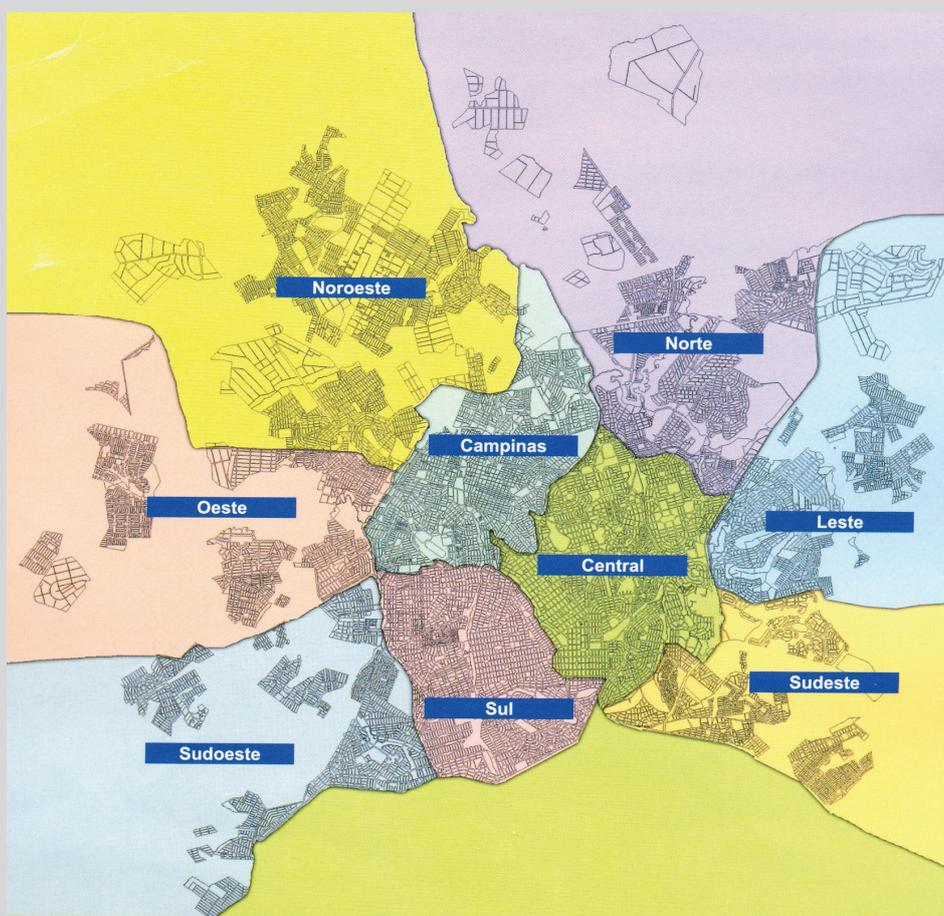


Figura 27: Divisão de Goiânia em nove regiões. Fonte: GOIÂNIA, 2002a, sem página; com intervenções da aluna mestranda.

Em todas as nove regiões foram realizadas as Plenárias Populares Explicativas para o nivelamento da população envolvida, em que ocorria a prestação de esclarecimentos sobre o OP à comunidade e a afirmação do acordo de gestão participativa da cidade. Nesse momento, firmou-se também o compromisso do Poder Legislativo – envolvendo o Presidente da Câmara Municipal, a Mesa Diretora e os vereadores – na defesa e votação favorável pela realização de obras prioritárias apontadas pelo OP que fossem encaminhadas pelo Poder Executivo para aprovação. Nessa etapa, participaram 5.228 pessoas, sendo a maior parte originária das regiões Sudoeste, Sudeste e Leste (GOIÂNIA, ago/2001b). Nota-se, a partir do quadro abaixo, que a região mais populosa da cidade de Goiânia, a Região Noroeste, não teve maior participação nas plenárias, possivelmente por questão de falta de tempo e de condições da população desta região, ou até mesmo pelo desconhecimento de seu papel no exercício da cidadania.

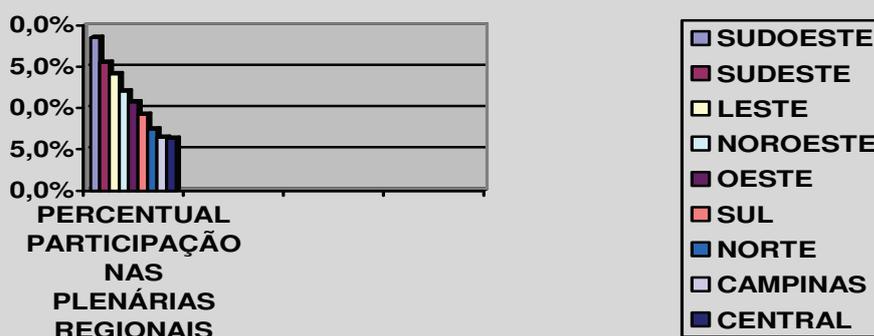


Figura 28: Percentual de participação da população nas plenárias regionais. Fonte: GOIÂNIA, ago/2001b, sem página; com intervenções da aluna mestranda.

A partir da divisão da cidade em regiões, passou-se à sua subdivisão em microrregiões e bairros, de forma a facilitar a realização das Assembléias de Microrregiões, ou seja, reuniões diretas com a população para realização de nivelamento, diagnóstico de áreas, levantamento de necessidades e diretrizes de intervenção (GOIÂNIA, ago/2001b). Essa subdivisão tinha a finalidade de aproximar mais da realidade de cada bairro, facilitando a interação com a população quanto à sua participação, discussão, sugestão e decisão de como seria a aplicação dos recursos públicos disponíveis para o ano seguinte. A subdivisão representou um avanço metodológico enquanto possibilidade de aproximação com os cidadãos e compreensão de sua realidade imediata. A pauta dessas assembléias consistiu na

definição de prioridades e eleição de delegados (as) do OP cuja função seria o acompanhamento da elaboração de demandas, licitação e execução de obras. O número de participantes dessa fase foi de 9.126 pessoas (GOIÂNIA, ago/2001b). Apesar de ter aumentado significativamente a participação da população, esse número ainda podia ser considerado baixo quando comparado ao universo da população de Goiânia.

| REGIÃO | MICRO-REGIÕES | BAIRROS |
|----------|---------------|---------|
| NORTE | 7 | 58 |
| LESTE | 7 | 53 |
| SUDOESTE | 6 | 57 |
| SUDESTE | 5 | 21 |
| CENTRAL | 4 | 13 |
| OESTE | 6 | 54 |
| SUL | 5 | 26 |
| NOROESTE | 7 | 87 |

Figura 29: Tabela de divisão das regiões em microrregiões e bairros. Fonte: GOIÂNIA, ago/2001b, sem página, com intervenções da aluna mestranda.

Quanto ao apontamento das prioridades, foi adotada a metodologia de recolhimento das reivindicações possíveis, nas mais variadas áreas, tais como saneamento básico, habitação, pavimentação, assistência social, educação, saúde, áreas de lazer e esporte. Essas reuniões eram feitas no nível de microrregiões a fim de melhor traçar o perfil de cada comunidade por região. Algumas das prioridades apontadas não eram competências do município – assuntos como água, esgoto, rede elétrica e segurança, por exemplo, eram de responsabilidade do Estado. Mas foi assumido o compromisso de tanto o município estabelecer parceria com o Estado na solução desses problemas, quanto a comunidade organizada forçar atitudes responsáveis do Estado (GOIÂNIA, ago/2001b). Num total de 1.006 solicitações por obras e serviços, percentualmente apresentou-se:

- Asfalto: 20,37%;
- Saúde: 18,09%;
- Escolas: 13,91%;

- Centro Educacional Infantil: 13,41%;
- Redes Pluviais: 7,25%;
- Praças: 6,08%;
- Regularização de Áreas de Posse: 6,06%;
- Preservação Ambiental: 5,76%;
- Centros de Convivência: 4,37%;
- Pistas de Cooper: 2,50%;
- Pontes: 1,40%;
- Demais solicitações: 0,8%.

Foi possível notar que a população elegeu o asfalto como principal prioridade do OP, numa falsa interpretação da necessidade de acesso imediato a ambientes aparentemente salubres.

Foram eleitos 864 delegados (as) entre titulares e suplentes, sendo que a Região Noroeste elegeu o maior número de delegados, proporcionalmente ao seu grande número de bairros (GOIÂNIA, ago/2001b).

O terceiro passo metodológico do OP consistiu na discussão de problemas urbanos gerais, integrando a população e a cidade. Esse processo, denominado Plenárias Temáticas, tratava de quatro temas centrais – Desenvolvimento econômico e cidadania; Desenvolvimento urbano e qualidade de vida; Educação; e Saúde – em que era possível notar a eleição de demandas relacionadas às discussões urbanísticas contemporâneas, como a valorização do centro, o despertar do turismo e a preocupação com o meio-ambiente. Nessa etapa, também ocorreu a eleição de delegados e suplentes para o acompanhamento das prioridades e suas respectivas obras. Foi eleito o maior número de delegados para a temática de Desenvolvimento urbano e qualidade de vida, principalmente porque essa temática era responsável pelo asfalto – maior reivindicação da população. Houve participação de somente 715 pessoas, entre população e delegados, na discussão das diretrizes de âmbito territorial para a cidade (GOIÂNIA, ago/2001b). O baixo número de participantes poderia ser uma demonstração de que os cidadãos se preocupavam apenas com os problemas localizados imediatamente “na porta de suas casas”, o que permite pensar na manutenção ou até mesmo no aumento da desigualdade social intra-urbana; já que a cidade, sob essa ótica, continuaria a ser pensada de maneira fragmentada e não em sua totalidade. Analisando ainda a cidade de

Goiânia enquanto capital do estado e peça chave integrante desse ambiente sistêmico, questiona-se o motivo de tão baixa preocupação da população com relação às oportunidades que a cidade poderia ter conquistado tendo em vista seu importante papel competitivo no cenário regional.

QUADRO GERAL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

| PÚBLICO PRESENTE PLENÁRIAS | NORTE | SUL | LESTE | OESTE | SUDESTE | SUDOESTE | CENTRAL | CAMPINAS | NOROESTE | TOTAL |
|--|-------|-----|----------|-------|--|----------|--|----------|----------|---------------|
| REGIONAL | 387 | 483 | 735 | 558 | 810 | 969 | 329 | 332 | 625 | 5228 |
| ASSEMBLÉIAS DE MICRORREGIÕES | 1037 | 704 | 1202 | 1742 | 288 | 1245 | 355 | 621 | 1932 | 9.126 |
| PLENÁRIAS TEMÁTICAS | SAÚDE | | EDUCAÇÃO | | DESENVOLVIMENTO URBANO E QUALIDADE DE VIDA | | DESENVOLVIMENTO. ECONÔMICO E CIDADANIA | | | 715 |
| | 195 | | 138 | | 206 | | 176 | | | |
| SUB-TOTAL | | | | | | | | | | 15.069 |
| TOTAL DE PRESENTES NOS FÓRUNS DE DELEGADOS | | | | | | | | | | 3.350 |
| TOTAL DE PRESENTES NAS PLENÁRIAS DE ELEIÇÃO DO CONSELHO | | | | | | | | | | 1.115 |
| TOTAL GERAL | | | | | | | | | | 20.182 |

Figura 30: Quadro geral de participação da comunidade no OP de 2001. Fonte: GOIÂNIA, ago/2001b, sem página.

Em 2001, no primeiro ano do OP, na gestão de Pedro Wilson, pôde-se observar grande aproveitamento da metodologia empregada em Porto Alegre – que também havia servido de base para o desenvolvimento do OP na gestão de Darci Accorsi. Nesse ano, foram realizadas 18 Plenárias Regionais, 4 Plenárias Temáticas, 52 Assembléias nas microrregiões, 122 reuniões dos Fóruns de Delegados regionais e temáticos e 11 reuniões do Conselho do Orçamento Participativo. Durante essas etapas, houve participação de aproximadamente 20 mil pessoas que opinaram no Plano de Investimentos da Prefeitura de Goiânia (GOIÂNIA, ago/2001b). Apesar de não se ter registro das realizações conquistadas pelo OP nesse ano, pôde-se constatar que as prioridades eleitas foram incluídas no orçamento para o ano de 2002 (GOIÂNIA, 2002a). Essas etapas de mobilização da população foram valiosas experiências de estímulo à sua inclusão na discussão do planejamento urbano da cidade de Goiânia.

Para o ano de 2002, o OP apresentou algumas modificações, a partir da experiência de 2001, no sentido de ampliar a participação popular. Quanto à divisão da cidade, passou-se à definição de onze regiões, com inclusão do Mendanha e Vale do Meia Ponte. As regiões passaram a ser, portanto: Central, Campinas, Norte, Leste, Sudeste, Sul, Sudoeste, Oeste, Noroeste, Mendanha e Vale do Meia Ponte. Foi mantida a perspectiva de subdivisão das regiões em microrregiões e bairros para uma melhor abordagem dos diferenciados aspectos evidenciados em cada uma das regiões. Em comparação à divisão de Goiânia realizada pelo OP de 2001, não ocorreram mudanças nas regiões Central, Norte, Leste, Sudeste, Sul e Sudoeste. Enquanto que, das antigas regiões Oeste, Noroeste e Campinas, surgiram as regiões Oeste, Mendanha, Noroeste, Vale do Meia Ponte e Campinas (GOIÂNIA, 2002a). Buscava-se, assim, a maior aproximação da realidade vivenciada pela população local, pois o número de regiões aumentou, respondendo às complexidades da cidade.

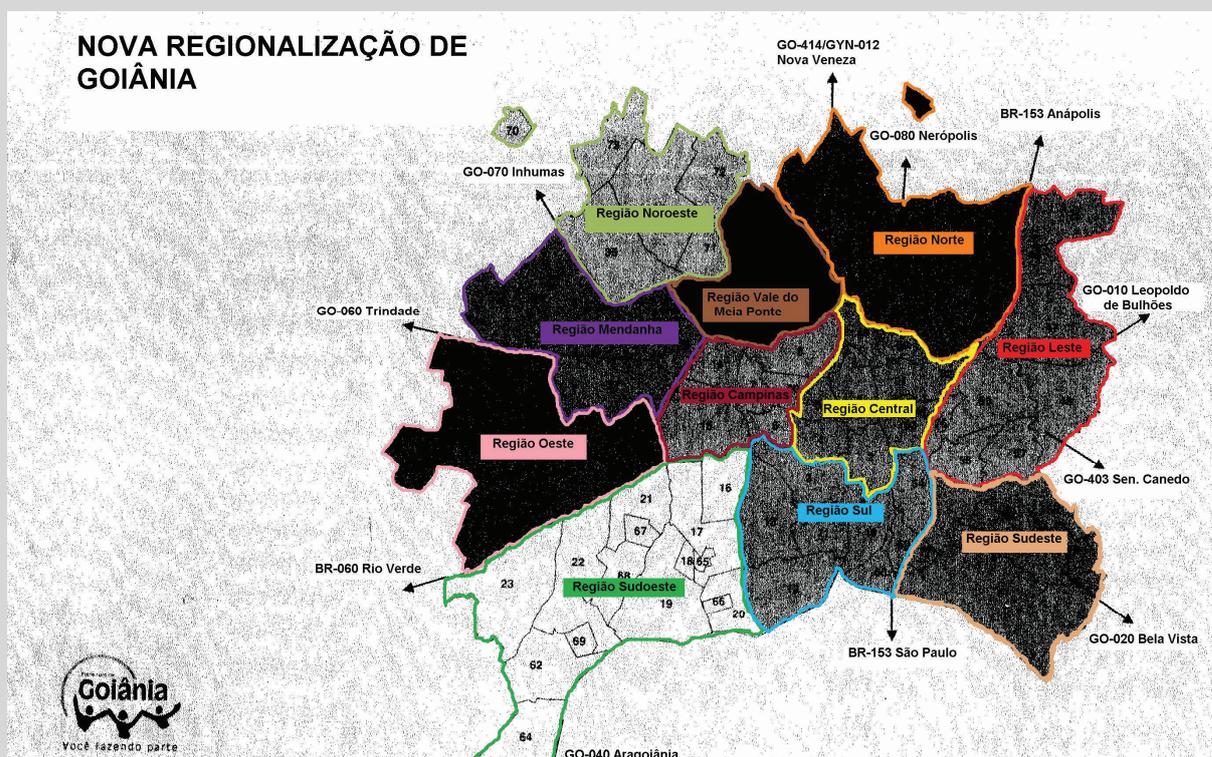


Figura 31: Divisão da cidade de Goiânia em 11 regiões. Fonte: SEPLAN/DPSE – Departamento de Ordenação Sócioeconômico – in GOIÂNIA, 2002a, p.13; com intervenções da aluna mestranda.

Da Câmara Municipal, todos os 33 vereadores receberam convites para participar das Reuniões Preparatórias em que foram elaboradas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em parceria com o

Executivo, Legislativo e população em geral (GOIÂNIA, 2002a), indicando a intenção de ampliar a integração entre os atores sociais e seus respectivos formatos de representação.

O Estatuto da Cidade foi novamente citado como um importante reforço para a construção de uma gestão democrática e popular: “A participação direta da população passou a ser vista, por essa lei, como elemento fundamental para enfrentar o desafio de organizar as cidades, além de ser uma forma de resgatar a cidadania e garantir uma melhor qualidade de vida nos espaços urbanos.” (GOIÂNIA, 2002a). Com isso, o OP ganhou ainda mais visibilidade e importância enquanto instrumento de democratização política.

Para 2002, a estrutura básica de funcionamento e coordenação política do OP ficou a cargo da Assessoria de Assuntos Comunitários, Secretaria de Planejamento Municipal e Secretaria de Ação Integrada. Sua coordenação executiva ficou sob responsabilidade da Secretaria Executiva, Coordenação Administrativa, Assessoria de Planejamento, Coordenações das 11 Regiões, Coordenação das Temáticas, Equipe de Mobilização e Equipe de Comunicação (GOIÂNIA, 2002a).

Quanto à elaboração do OP, na primeira etapa, eram realizadas Plenárias Populares Explicativas sob responsabilidade da Coordenação Geral do OP, a fim de esclarecer para a população a sua finalidade e metodologia, ressaltando a importância da sua participação na elaboração do orçamento municipal, além da realização de prestação de contas do ano de 2001. Essa fase contava também com a participação do Prefeito e seu secretariado. Eram organizadas essas mesmas plenárias no nível das microrregiões, em que se elegiam os delegados componentes dos Fóruns de cada região para a definição das demandas por bairro. Ainda nessa etapa, o coordenador de cada região, contando com a ajuda técnica e jurídica dos órgãos componentes do governo municipal, acompanhava as análises das demandas e compatibilização dos recursos realizada pelos fóruns de delegados (GOIÂNIA, 2002a).

Na segunda etapa, havia Plenárias Populares de Eleição dos Conselheiros, em que também eram apresentados os resultados das discussões realizadas no nível dos Fóruns dos Delegados. Ocorriam Reuniões de Sistematização entre os Conselheiros do OP de Goiânia, coordenadores regionais do OP e dois membros representantes dos órgãos municipais que compunham a Coordenação Geral (Assessoria de Assuntos Comunitários, Secretaria de Ação Integrada e SEPLAM),

cujos objetivos eram: analisar as prioridades apresentadas nos Fóruns de Delegados ocorridos nas onze regiões de divisão da cidade; discutir os interesses municipais e regionais; elaborar a proposta final orçamentária; e encaminhar ao prefeito as diretrizes do OP para aprovação na Câmara Municipal de Vereadores. A partir daí, a Comissão de Acompanhamento das Licitações e Execução das Obras e Serviços (CALOS) acompanhava as licitações e execuções de obras (GOIÂNIA, 2002a).

Para o OP de 2002, adotaram-se os mesmos critérios de Porto Alegre – que, por sua vez também foram empregados na gestão de Accorsi – para a distribuição dos recursos: as regiões mais populosas, carentes do ponto de vista da infraestrutura urbana, de baixo poder aquisitivo, com demandas urgentes. Para cada um desses critérios era concedida nota de 1 a 4, com peso entre 1 e 3 dependendo da importância do quesito avaliado (GOIÂNIA, 2002a). A partir dessa definição, a região mais carente, possuidora de maior população e vontade política, seria beneficiada com maior número de obras e serviços.

De acordo com esses critérios, como pode ser verificado no esquema seguinte em que se apresenta o valor total de investimentos realizados no ano de 2001, com previsão de investimentos e obras realizadas por regiões, as áreas que receberam maiores investimentos foram Noroeste e Sudoeste. E a região com maior número de obras foi a Norte, provavelmente isso poderia ser explicado porque na região Norte os investimentos por obra foram menores do que nas outras regiões, sendo, assim, mais numerosos (GOIÂNIA, 2002a).

Nesse ponto, vale considerar que, a seguir, serão comparados os documentos emitidos nos anos de 2001 e 2002 que apresentavam as diretrizes apontadas pela comunidade nessas duas edições consecutivas do OP, a fim de verificar a coerência quanto às suas solicitações e ao acompanhamento de execuções das obras previstas.

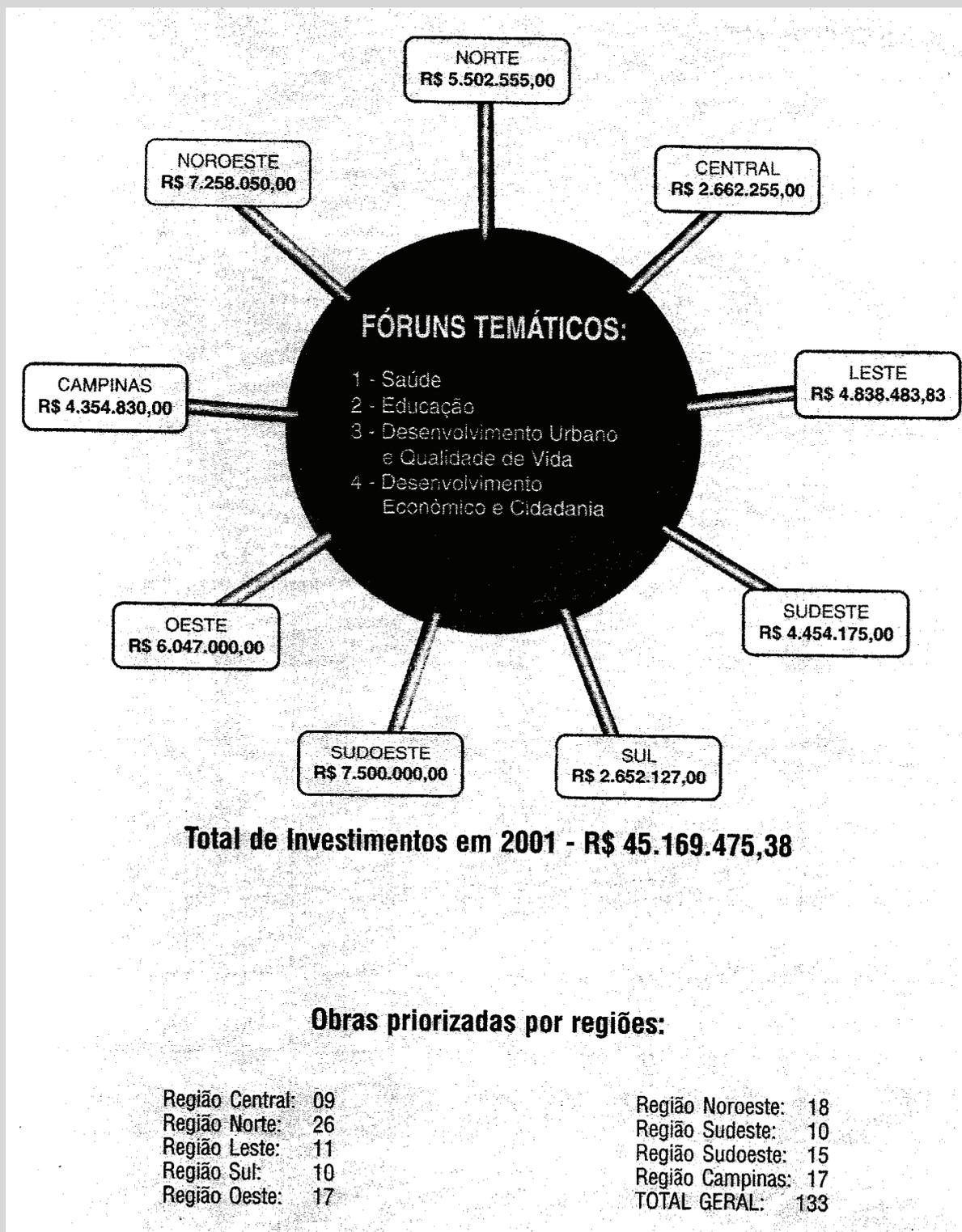


Figura 32: Distribuição dos investimentos e obras realizados por regiões no OP de 2001. Fonte: GOIÂNIA, 2002a, p. 12.

Na Região de Campinas, houve previsão do atendimento das áreas de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, infra-estrutura e regularização fundiária,

mas não ocorreu a continuidade de nenhuma das obras listadas em 2001 (GOIÂNIA, 2002a).

Na Região Central, houve uma única coincidência de solicitação com o que fora previsto para 2001, a revitalização do Centro e do Setor Central que, de acordo com Goiânia (mai/2004m), aconteceu mediante a intervenção da Secretaria Municipal de Planejamento e do Grupo Executivo de Revitalização do Centro (GECENTRO), atendendo as áreas de cultura, lazer, infra-estrutura, regularização fundiária, saúde, esporte e educação (GOIÂNIA, 2002a). Essa preocupação acompanhou a tendência mundial contemporânea de reinserção da área central num novo contexto configurado pelo crescimento da cidade e, por isso, será feita uma breve referência a essa operação.

No prazo recorde de três meses, foi acolhida, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a proposta de tornar o acervo arquitetônico art déco de Goiânia um patrimônio nacional a partir da elaboração da documentação do projeto de educação patrimonial. O art déco foi considerado o estilo representativo do passado histórico goianiense, dentre outros exemplares arquitetônicos cujos valores permaneceram ignorados, como os edifícios vernaculares, as casas ecléticas e as residências neocoloniais normandas (GOIÂNIA, 2004j).

Por muito tempo, até meados da década de 1980, o patrimônio de “pedra e cal” privilegiado pelos órgãos de preservação foram aqueles que se vinculavam ao período barroco. Esse fato se devia às orientações do IPHAN antes da direção de Aloísio Magalhães. Só então, surgiu um interesse para a arquitetura do século XIX, com especial atenção à arquitetura de ferro. À medida que avançavam as décadas de 1980 e 1990, o interesse pelos edifícios históricos surgia como um consenso e forma de dar às cidades uma identidade. Apesar da ampliação de estilos, cujos valores históricos e artísticos foram reconhecidos, as políticas de salvaguarda, na sua grande maioria, apoiavam-se na eleição de um passado que, no caso de Goiânia, recaiu sobre o art déco (GOIÂNIA, 2004j).

O novo estilo foi adotado em Goiânia, na época de sua fundação, porque rompia com o atraso político e cultural, inserindo a nova capital na vanguarda estilística anunciada pelo Brasil e pelo mundo. Foi elaborado o dossiê de tombamento de 22 edifícios públicos inseridos no polígono entre a Praça Cívica e as Avenidas Araguaia, Tocantins e Paranaíba, localizado no traçado central da cidade com o trecho da Avenida Anhanguera, na extensão do Centro a Campinas,

aprovado pelo Conselho Consultivo do IPHAN, no Rio de Janeiro, em 11 de dezembro de 2002 (GOIÂNIA, 2004j).

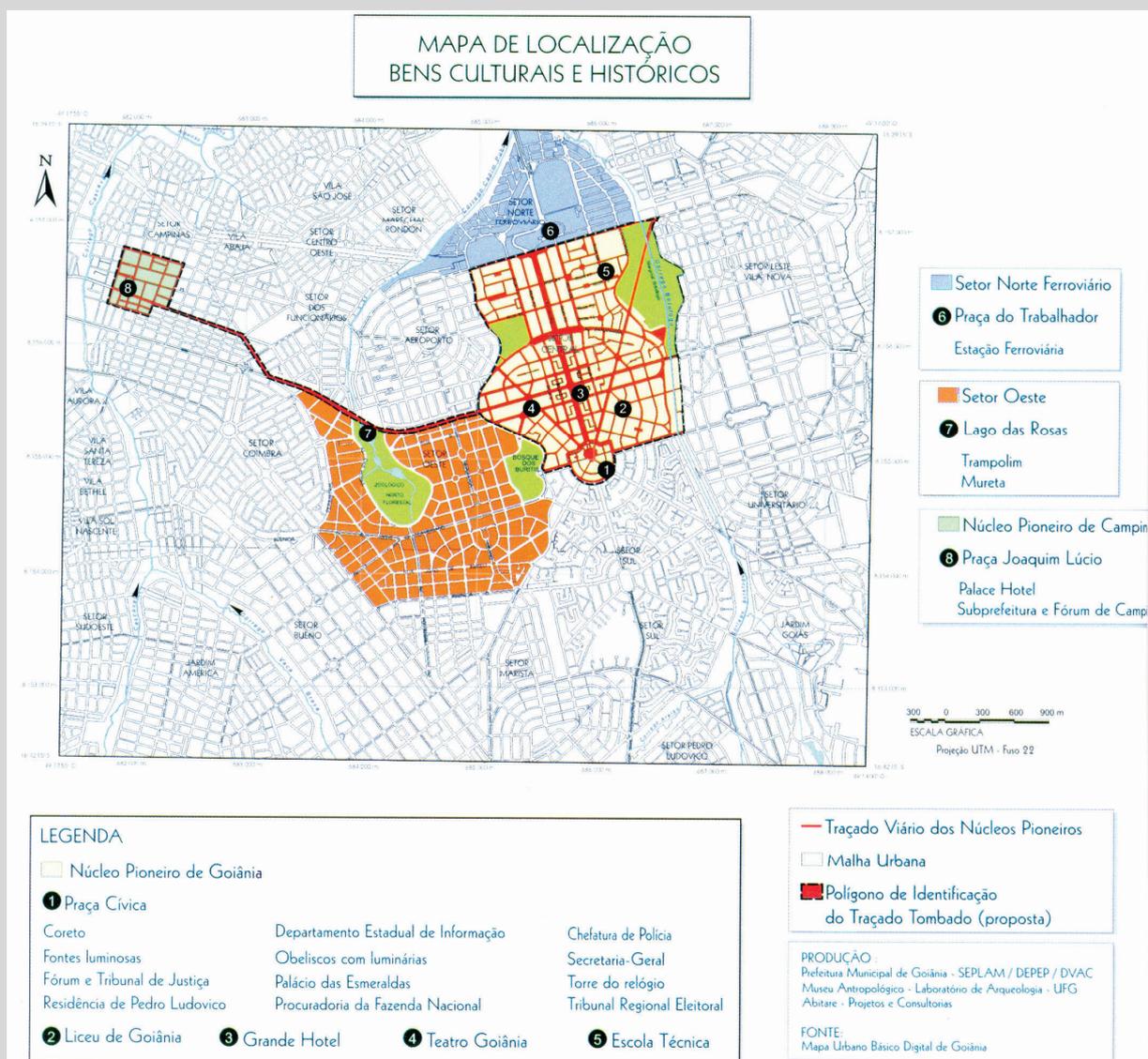


Figura 33: Mapa de localização dos bens culturais e históricos na cidade de Goiânia. Fonte: GOIÂNIA, 2004j, sem página.



Figura 34: Estação Ferroviária. Adotada como sede do Centro de Formação Cultural, proposta do Projeto Estação Cultural, onde se propunha a instalação do café-teatro, da sala de vídeo, da biblioteca, da pinacoteca e da sala de artes plástica e música. (GOIÂNIA, 2004k). Fonte: Elane Ribeiro Peixoto.



Figura 35: O Grande Hotel, onde ocorreu a edição da Casa Cor no ano de 2004 e que posteriormente passaria a abrigar parte da Secretaria de Cultura, o IPHAN, o escritório do Grupo de Revitalização do Centro e espaços de cultura e lazer (GOIÂNIA, 2004k). Fonte: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=676844>> Acesso em 03/out/2009.



Figura 36: Teatro Goiânia. Fonte: <<http://www.panoramio.com/photo/2724964>> Acesso em 03/out/2009.

A importância da conservação do passado arquitetônico e urbanístico de uma cidade contribui para a manutenção da sua imagem, definição da sua identidade, despertar do sentimento de governança nos indivíduos e busca por maior integração entre o espaço público e seus habitantes. O levantamento e a preservação das edificações esbarram não somente no desinteresse imobiliário pelo centro, mas também no próprio despreparo e desconhecimento da população quanto ao conhecimento da sua história e dos seus valores arquitetônicos e urbanísticos, considerados um legado coletivo. Em função da conjugação desses fatores, o centro de Goiânia sofre, como em todas as cidades brasileiras, um processo gradativo de alteração e degradação.

Como maneira de legitimar o compromisso firmado pela preservação do patrimônio histórico, foi elaborado um projeto de educação patrimonial com duração entre janeiro de 2002 e dezembro de 2004, que agia principalmente em escolas municipais, sensibilizando e conscientizando os cidadãos, desde sua infância, para a conservação do bem cultural como referência de sua identidade (GOIÂNIA, 2004j). Porém, caso tenham sido efetivados e continuados, os seus resultados, nessas circunstâncias, demandariam tempo.

Retomando a análise dos documentos emitidos nos anos de 2001 e 2002 quanto à continuidade das solicitações e obras prioritárias por regiões, na Região Leste, deram continuidade ao asfaltamento do Recanto das Minas Gerais, Jardim Abapuru e Setor Tupinambás dos Reis; e foi ampliada a biblioteca da Escola Municipal Alice Coutinho, que havia sofrido reforma e cobertura da quadra de esportes no ano de 2001. Foram priorizadas as solicitações nas áreas de infraestrutura urbana, saúde, educação, esportes, lazer e regularização fundiária (GOIÂNIA, 2002a).

A Região Mendanha, correspondente a porções territoriais das Regiões Oeste e Noroeste na divisão de 2001, priorizou as atividades nas áreas de saúde, integração social, infra-estrutura urbana, educação e esporte (GOIÂNIA, 2002a).

Na Região Noroeste houve continuidade de investimento nos setores de educação, no Bairro Jardim Curitiba, haja vista que, em 2001, previa-se a construção de uma escola, e, em 2002 apontou-se a construção de uma biblioteca pública. Houve também a previsão de seqüência do asfaltamento dos Bairros Floresta e Boa Vista. As diretrizes orçamentárias dessa região visavam atender a infra-estrutura urbana, a educação e o lazer (GOIÂNIA, 2002a).

Na Região Norte, verificou-se a continuidade das obras nas áreas de pavimentação do Condomínio Parque dos Cisnes, Setor Jaó e Residenciais dos Ipês, Morada do Sol e Morada dos Sonhos. Outra obra em que ocorreu sua continuidade foi a da Escola Municipal Brice Francisco Cordeiro que, em 2001, sofreu reforma, e, em 2002, fora prevista sua ampliação. Essa região privilegiou a infra-estrutura urbana, a educação, os esportes e a integração social (GOIÂNIA, 2002a).

Para a Região Oeste, houve o prosseguimento no equipamento do posto de saúde, ampliado em 2001, no Conjunto Vera Cruz I; e a implantação do parque temático no Bairro Goiá. Para os investimentos em 2002, foram privilegiadas as áreas de saúde, lazer, infra-estrutura, esporte, integração social e habitação popular (GOIÂNIA, 2002a).

Na Região Sudeste, definiram-se as diretrizes para as áreas de educação, esporte, cultura, infra-estrutura, regularização fundiária, lazer e saúde (GOIÂNIA, 2002a).

Na Região Sudoeste, seqüenciou-se a pavimentação asfáltica dos bairros Jardim Caravelas, Jardim Presidente e Setor Façalville IV. Foram definidas, como prioritárias, as obras nas áreas de infra-estrutura, esporte, educação, saúde, meio ambiente, lazer e integração social (GOIÂNIA, 2002a).

Na Região Sul, as obras designadas como importantes foram nas áreas de esporte, educação, saúde, lazer, infra-estrutura e regularização urbana (GOIÂNIA, 2002a).

A Região Vale do Meia Ponte, derivada de parte da Região de Campinas em 2001, priorizou os investimentos nas áreas de infra-estrutura urbana, saúde, educação, integração social, esporte e lazer (GOIÂNIA, 2002a).

Em linhas gerais, era possível notar, portanto, que as necessidades das regiões convergiam para os mesmos temas – voltando-se para a prioridade de investimentos nas áreas de infra-estrutura urbana, regularização fundiária, esporte, lazer, educação, saúde, meio ambiente, cultura –, o que evidenciava a coerência do OP enquanto instrumento de diagnóstico de demandas por região. Mas, como o atendimento dessas demandas dependia fundamentalmente dos recursos – que, apesar de serem designados por região, não eram transformados em obras e benefícios, devido à sua inexistência –, muitas pendências persistiam, ano após ano, nos levantamentos de prioridades por região, desprestigiando o OP como

instrumento de efetiva realização das obras necessárias, o que demonstrava grande descompasso entre o OP e o orçamento público municipal.

Na edição do OP de 2002, foram organizadas Plenárias Temáticas, em que se mantiveram e criaram novos temas, perfazendo um total de oito abordagens: Educação; Saúde; Desenvolvimento urbano e econômico; Assistência social e direitos humanos; Habitação; Mulher; Juventude; e Crianças e adolescentes. Os esforços foram somados no sentido de aumentar os recursos destinados aos investimentos no OP, direcionando 10% desses valores para a discussão e a aplicação nos projetos apresentados pelas plenárias temáticas. Além disso, havia abertura para a sugestão de outras temáticas, adequadas aos critérios do Conselho do Orçamento Participativo (COP), que poderiam ser realizadas por grupos excluídos (GOIÂNIA, 2002a). Era possível observar, portanto, a aparente preocupação com a criação de espaço para participação das “minorias”, extrapolando as discussões tipicamente regionalizadas e privilegiando os assuntos que tratavam da inclusão social, do exercício da cidadania e da melhoria da qualidade de vida. Nesses encontros, eram definidos os delegados componentes do Fórum dos Delegados e ordenadas as prioridades para os investimentos anuais. Em relação às temáticas, foram definidas as diretrizes de maiores investimentos na habitação popular, provavelmente, porque, nas plenárias de microrregiões e bairros, os demais assuntos já estivessem bastante assistidos na previsão de investimentos.

Ainda no ano de 2002, no dia 11 de maio, foi realizado o Primeiro Seminário Municipal de Planejamento Participativo de Goiânia, promovido pela Assessoria de Assuntos Comunitários em parceria com a SEPLAM. Esse evento aconteceu após as Assembléias Regionais de Microrregiões e Plenárias Temáticas, em que foram eleitos os delegados e os conselheiros do OP para os anos de 2002 e 2003. Nesse evento, reuniram-se o prefeito Pedro Wilson, os secretários e diretores municipais, os vereadores e os 837 delegados, para a compreensão do planejamento sistêmico da cidade e o esclarecimento sobre as fontes de recursos do município. Esse seminário “[...] foi proposto e realizado como sendo o passo inicial para a instituição do Fórum permanente e intersetorial de Planejamento Participativo da cidade de Goiânia.” (GOIÂNIA, 2002b, s. p.).

No ano de 2003, a cidade de Goiânia passou por nova estruturação das suas regiões e microrregiões do OP (GOIÂNIA, mai/2003). A cidade passou a ter doze regiões: Central, Campinas, Norte, Leste, Sudeste, Sudoeste, Sul, Sudoeste I,

Sudoeste II, Oeste, Noroeste, Mendanha e Vale do Meia Ponte. A novidade estava na divisão da Região Sudoeste em duas partes, conforme observação no mapa abaixo.



Figura 37: Divisão da cidade de Goiânia em 12 regiões. Fonte: SEPLAM/DPSE – Departamento de Ordenação Sócio-Econômico – *in* GOIÂNIA, mai/2003, p. 6, com intervenções da aluna mestranda.

Ainda nesse mesmo ano, aconteceu o I Congresso da Cidade de Goiânia cujos eixos estruturadores foram: Agenda 21, Plano Diretor e Orçamento Participativo. Esse evento pretendia formular novas diretrizes para o crescimento da cidade sob aspectos físico-territorial, político, cultural, social e econômico. Por meio desse congresso, pretendia-se avançar na forma de organização popular implantada desde janeiro de 2001, sendo o prefeito a maior liderança, auxiliado pelo Conselho da Cidade. O Conselho era composto por representantes da sociedade civil e do poder público e por membros eleitos nas reuniões do OP. Os aspectos desse Congresso foram: sócio-cultural, ambiental, físico-territorial, gestão urbana, saúde e serviço social, educação e economia. A metodologia utilizada no OP de 2003 foi muito parecida com a de 2002.

Nesse ano, destacou-se novamente a preocupação da administração municipal, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e do Grupo Executivo

de Revitalização do Centro (GECENTRO), com a conservação do patrimônio cultural, destacando-se as ações de revitalização da Avenida Goiás, das Praças Eurico Viana, Joaquim Rufino e Santos Dumont (GOIÂNIA, mai/2004m).

Na Avenida Goiás, obra entregue no mês de outubro de 2003, realizou-se a intervenção elaborada pelo arquiteto Jesus Henrique Cheregatti, dedicada à requalificação do traçado original da cidade, com a preservação dos monumentos históricos de estilo Art Déco, adaptação dos equipamentos urbanos à nova realidade urbana goianiense do século XXI e do paisagismo ao clima do cerrado. Para isso, foi necessário transferir, em maio de 2003, os ambulantes instalados de forma desordenada no canteiro central dessa avenida para o Mercado Aberto da Avenida Paranaíba, edificação projetada pela arquiteta Lúcia de Fátima Soares, localizada em uma área destinada à ocupação por atividades de feira, divertimentos e comércio, originalmente especificadas no plano da cidade desenvolvido por Atílio Correia Lima (GOIÂNIA, mai/2004m). Ressalta-se que, o projeto de Cheregatti, objeto de concurso público, não foi totalmente executado, o que demonstra uma vontade ainda fraca de alteração, de fato, dos espaços públicos e históricos da cidade.

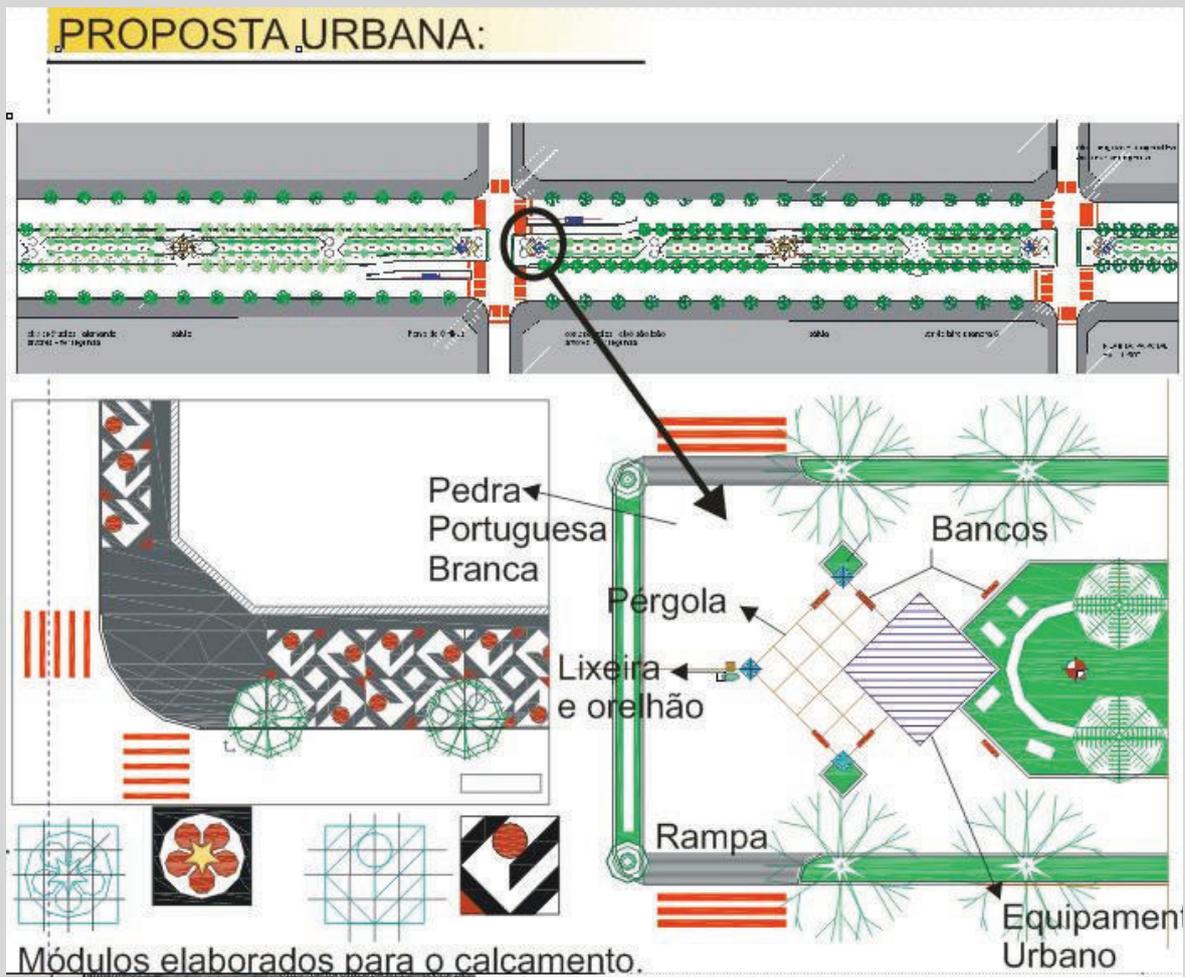


Figura 38: Proposta urbana para intervenção na Avenida Goiás.

Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica, obtido junto ao arquiteto Jesus Henrique Cheregatti.



Figuras 39 e 40: Espaços urbanos resultantes da intervenção realizada na Avenida Goiás.

Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica, obtido junto ao arquiteto Jesus Henrique Cheregatti.

Na porção central da cidade foram realizadas Operações Urbanas Consorciadas numa parceria entre os poderes público e privado, proprietários imobiliários e/ou moradores dos edifícios, além dos usuários das áreas contempladas pelo Projeto Cara Limpa. Esse projeto, desenvolvido pela arquiteta Ana Maria Diniz e coordenado por Wolney Unes, objetivava destacar o patrimônio arquitetônico art déco tombado pelo IPHAN em dezembro de 2002 recuperando fachadas, padronizando letreiros e calçamento, ordenando o mobiliário urbano e o paisagismo e substituindo a fiação aérea pela fiação subterrânea (GOIÂNIA, mai/2004m).



Figura 41: Proposta do Projeto Cara Limpa. Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica.



Figura 42: Proposta do Projeto Cara Limpa. Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica.

Conforme determinação do Estatuto da Cidade foi constituída, nessa região, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) onde se estabeleceu o controle da demolição dos edifícios de interesse histórico e a proibição da desocupação ou subutilização do terreno, evitando a descaracterização do conjunto arquitetônico e a especulação imobiliária; cumprindo a função social da propriedade (GOIÂNIA, mai/2004m). Ficou determinado também que, nessa ZEIS, seria utilizada a outorga onerosa do direito de construir para obras com coeficiente de aproveitamento do terreno superior ao que define a legislação; e 50% das edificações novas ou reformadas seriam destinadas à Habitação de Interesse Social (HIS). Apesar de todo aparato legal, o centro da cidade continua inalterado e poucas ações foram realizadas. Apenas algumas quadras próximas à Praça Cívica tiveram as fachadas pintadas e livres da poluição visual. Todavia, essa ação não agiu positivamente no sentido de estimular iniciativas privadas de manutenção dos edifícios históricos.

A Praça Eurico Viana, criada no ano de 1968, localizada no Setor Oeste, passou por processo de intervenção paisagística, calçamento e acessibilidade, concluído em agosto de 2003, segundo o projeto das arquitetas Ana Maria Dantas Marques e Maria das Mercedes Brandão de Oliveira (GOIÂNIA, mai/2004m).

A Praça Joaquim Rufino, criada em 1959, também localizada no Setor Oeste, passou por reforma parcial, contando com a participação da população local na necessidade de introdução de uma área de *playground* e reforma dos equipamentos urbanos existentes, de acordo com orientação do projeto das arquitetas Ana Maria Dantas Marques, Maria das Mercedes Brandão de Oliveira e Márcia de Araújo (GOIÂNIA, mai/2004m).

A Praça Santos Dumont (Praça do Avião), localizada no Setor Aeroporto, foi requalificada e inaugurada em setembro de 2003, numa parceria entre o governo municipal e a comunidade local para elaboração de seu projeto. O seu paisagismo, realizado pela arquiteta Maria das Mercedes Brandão de Oliveira, preservou as espécies existentes e implantou novas mudas de palmeiras, plantas ornamentais e gramado. Para atendimento da comunidade, a praça foi equipada com parque infantil, recanto para a terceira idade, quadra poliesportiva, pista de skate, pátio de ginástica, pista de Cooper, sanitários públicos, praça de alimentação, posto policial, bancos, lixeiras, estacionamento e sede da associação de moradores (GOIÂNIA, mai/2004m).

Para o ano de 2004, foi desenvolvido um trabalho de assessoria à prefeitura, prestada pela Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos, que buscava a implantação de uma metodologia para o gerenciamento de projetos considerados prioritários no último ano da gestão de Pedro Wilson, com a instalação de sistemas indicadores do desempenho do governo e a sistematização geral de toda gestão (período 2001 a 2004). O acompanhamento desses projetos, tanto internamente, quanto pela população, podia ser realizado por meio do Portal de Gestão, disponível na *internet*. Com a utilização desse meio de comunicação, pretendia-se ter maior agilidade na comunicação interna, facilidade de descentralização da gestão, agilidade na tomada de decisões e transparência administrativa.

Instalaram-se comissões e subcomissões que acompanhavam os projetos prioritários para garantir a sua execução. Dentre os projetos considerados importantes, estavam as demandas da população via Orçamento Participativo (GOIÂNIA, 2004a):

- Asfalto (Bairro Floresta, Jardim Primavera, Setor Andréia, Setor Recanto das Minas Gerais, Setor Santa Rita, Jardim Itaipu e Condomínio Esmeralda, Jardim Leblon, Morada dos Sonhos e Morada dos Ipês, Parque Flamboyant e Av. Bela Vista, Parque das Flores, Setor Cristina, Setor Garavelo B e Solange Park II);
- Centros de inclusão social;
- Construção de pistas de cooper;
- Construção de quadras cobertas;
- Habitação popular (Programa Pró-Moradia Jardim Goiás e Projeto Dom Fernando);
- Implantação e manutenção de parques e praças (construção de praça no Bairro da Vitória, na Vila União e no Setor Rio Formoso; da Praça Guarani no Residencial Goiânia Viva; Praça Independência no Setor Jardim Bela Vista, Praça São Francisco no Setor São Francisco; implantação do Parque Municipal Curitiba; e implantação do Jardim Botânico);
- Orquestra sinfônica;
- Monumentos aos mortos e desaparecidos da Ditadura Militar;
- Projeto Reluz;

- Alameda, vestiário e iluminação do campo de futebol Bairro São Francisco;
- Biblioteca pública;
- Casa de cultura Conjunto Fabiana;
- Desapropriação da área da Pneuândia;
- Núcleo de Educação Comunitária (NUEC) – Cidadão 2000 – Vila João Braz;
- Posto da Fundo Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUNDEC) – Bairro Goiá;
- Programa Morar Legal de regularização fundiária.

As demandas foram apontadas como solicitações da população, mas a documentação não esclareceu como ocorreu a eleição dessas prioridades. A partir disso, questiona-se a existência de obras e serviços prioritários que objetivavam garantir visibilidade política ao prefeito em sua fase final de mandato, mas não condiziam com as necessidades apontadas pela população ao longo do processo em que ocorreu sua participação. Foi possível observar, portanto, o surgimento de algumas novas prioridades e o desaparecimento de outras ao longo do acompanhamento realizado no último ano dessa gestão.

Diante da listagem de prioridades e a necessidade de acompanhamento de execuções, montaram-se relatórios mensais cujos períodos eram de: 29 de abril a 28 de maio, 29 de maio a 28 de junho, 29 de junho a 28 de julho, 29 de julho a 28 de agosto, 29 de agosto a 28 de setembro e 29 de setembro a 28 de outubro. O acompanhamento se encerrou no mês de outubro de 2004, devido às eleições municipais ocorridas no ano seguinte.

As prioridades foram divididas por Comissões de acompanhamento que, por sua vez, subdividiram-se em Subcomissões de acompanhamento (GOIÂNIA, 2004a,b,c):

- Comissão de Obras: englobava as subcomissões de Saúde, Educação, Centro, Outras Obras do OP e Macambira-Anicuns⁶;

⁶ O projeto Macambira-Anicuns, de 1997 a 2000, na gestão de Nion Albernaz, propunha a configuração de novos eixos viários para a cidade. Durante a administração seguinte, de Pedro Wilson, entre os anos de 2001 e 2004, o projeto adquiriu preceitos ambientais a fim de seguir as exigências de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas, por falta de aprovação do Senado, houve sua paralisação. Esse projeto abrangia as regiões Sudoeste, Oeste e Norte, acompanhando as margens do Córrego Macambira e do Ribeirão Anicuns até o encontro com o Rio Meia Ponte. Era prevista a implantação de um parque linear que objetivava recuperar e preservar ambientalmente uma faixa de proteção contínua de 30m às margens de seu leito e a definição de três Unidades de Conservação Ambiental (UCA), onde seriam instalados espaços de

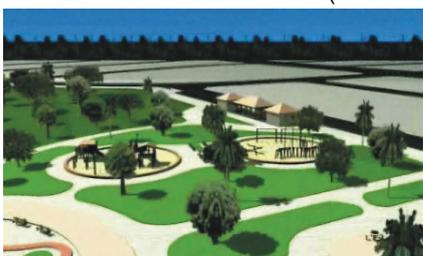
- Comissão de Programas e Ações: subcomissões de Educação, Saúde, Políticas Sociais, Cultura, Desenvolvimento Econômico, Juventude/Gênero/Etnia e Manutenção;
- Comissão de Mobilidade.

A partir de 29 de junho as comissões e subcomissões reestruturaram-se para facilitar o trabalho por assuntos de mesma afinidade (GOIÂNIA, 2004d, e, f, g, h):

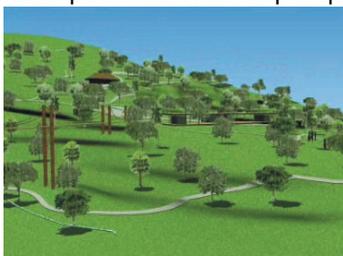
- Centro: subcomissões Centro, Cultura e Macambira-Anicuns;
- Mobilidade: mesma estrutura anterior;
- Infra-estrutura: reuniu Outras obras do OP e Manutenção;
- Desenvolvimento Social: junção de Políticas Sociais, Desenvolvimento Econômico e Juventude/Gênero/Etnia.

Para melhor compreensão dos acontecimentos desse período de 2001 a 2004, durante a segunda edição do OP, segue um organograma síntese das fases e dos fatos:

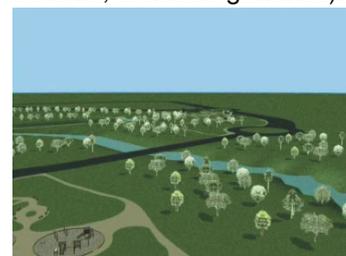
recreação e lazer, além de equipamentos urbanos que contribuíam com a melhoria dos bairros localizados no seu entorno (Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica).



UCA 1 - Parque Macambira



UCA 2 - Parque Pedreira



UCA 3 - Parque das Águas

Figura 43

Figura 44

Figura 45

Unidades de Conservação propostas pelo projeto Macambira- Anicuns. Fonte: Trabalho cedido pelos autores da pesquisa Goiânia, a cidade genérica, retiradas do vídeo produzido pela SEPLAM para divulgação do projeto Macambira-Anicuns.

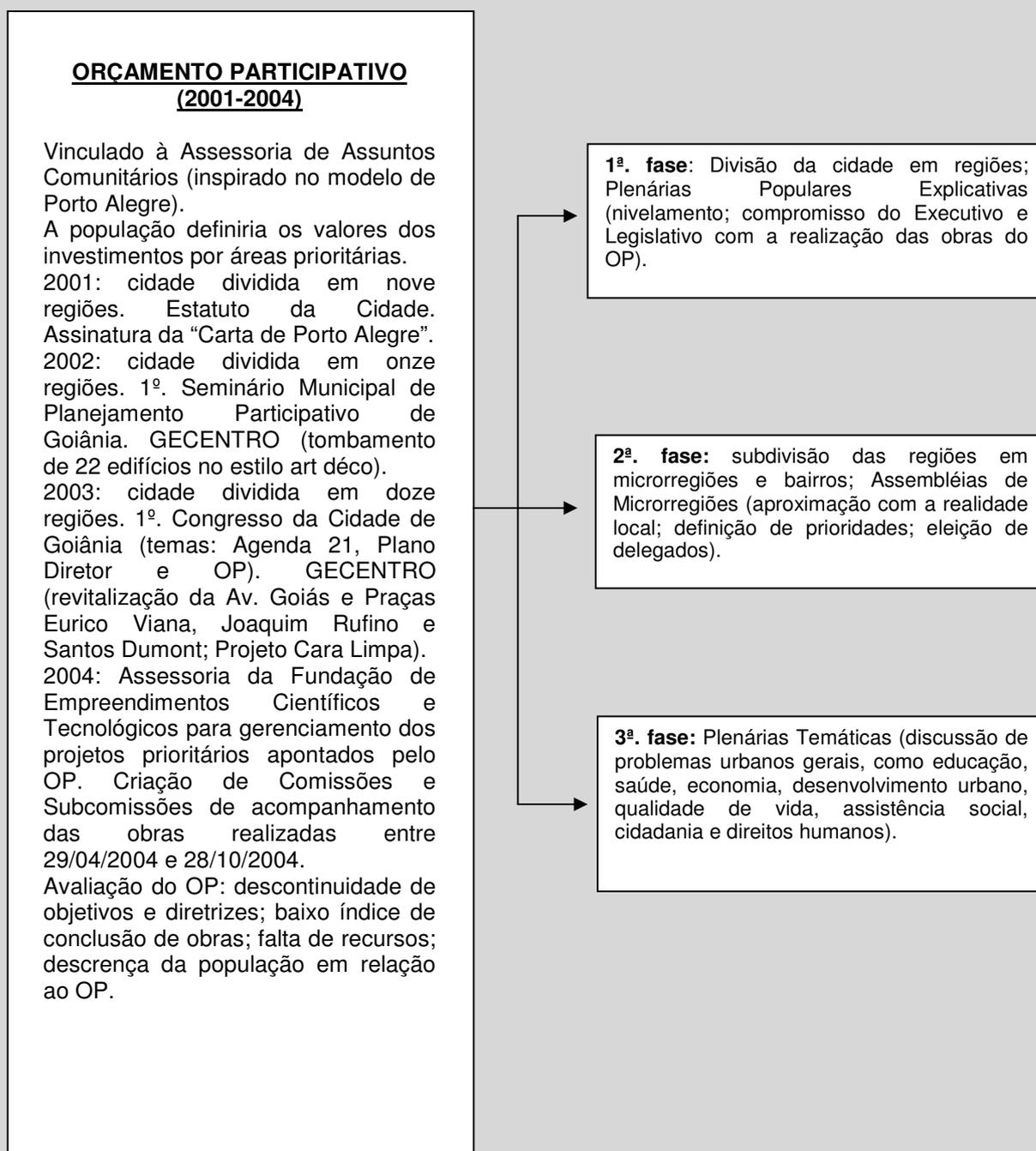


Figura 46: Organograma das fases do OP de 2001 a 2004. Fonte: Elaborado pela aluna mestranda.

Independentemente do pertencimento a qualquer tipo de comissão ou subcomissão, objetivava-se demonstrar a evolução das obras e atividades que interessavam a essa pesquisa, ou seja, das solicitações feitas pela população em reuniões do OP. Analisando esse acompanhamento, foi possível notar que a maioria das obras sequer foi iniciada, quiçá concluída, o que significou baixíssimo

atendimento das solicitações da população, justificados por motivos burocráticos e/ou de liberação de recursos. Isso refletia certo descaso das autoridades quanto à verdadeira implantação de um planejamento que se propunha ser essencialmente participativo.

3.4.3 A relação entre o OP e o Plano Diretor de 2007

O Plano Diretor de Goiânia (PDG), aprovado em 2007, foi elaborado pelos técnicos da Prefeitura, sob coordenação dos servidores da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM) e supervisão técnica do Arquiteto Urbanista Luiz Fernando Cruvinel Teixeira (GOIÂNIA, 2004i, p.15).

Conforme apresentado no próprio PDG, a necessidade de implementação desse instrumento de planejamento participativo estava prevista no Estatuto da Cidade como documento básico de regulação e indução ao desenvolvimento urbano sustentável de política municipal.

O ponto-chave do Estatuto da Cidade, deve-se salientar, é a clara intenção de minimizar a divisão social do território urbano, decorrente da livre mercantilização do solo e das intervenções do poder político e de diferentes estratos da população. À luz dessas novas orientações, os governos das cidades precisam adotar postura condizente com as perspectivas que se delineiam como desafios, renovando sua prática de planejamento. (GOIÂNIA, 2004i, p.15)

Diante dessa proposta inclusiva de discussão do planejamento urbano, participaram tanto cidadãos, quanto empresários, órgãos representativos da sociedade e imprensa, sob coordenação dos técnicos da prefeitura. As definições para o PDG, apontadas pelos atores sociais, objetivaram o desenvolvimento de uma política urbana de acordo com o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do Município, atendendo às prerrogativas apresentadas nos debates realizados durante a Agenda 21, o 1º Congresso da Cidade, as duas edições da Conferência das Cidades e as revisões do Plano Diretor anterior (ocorridas em 2002 e 2004), como: direito à cidade sustentável e à moradia digna, gestão democrática e controle social, inclusão social e étnica, sustentabilidade financeira e parceria público-privada (GOIÂNIA, 2004i).

Esse plano, com intenções de desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, também almejava contribuir com a construção de um

ambiente urbano mais justo e sustentável, integrado aos contextos regional e setorial complementares. Para isso, a cidade foi dividida em 12 regiões administrativas: Central, Sul, Macambira Anicuns, Oeste, Mendanha, Noroeste, Vale do Meia Ponte, Leste, Campinas, Sudeste e Sudoeste. Houve o desenvolvimento de programas, projetos e diretrizes, realizados a partir de consultas públicas em que se estabeleceram importantes eixos estratégicos no tratamento da sustentabilidade ambiental, ordenamento territorial, mobilidade, acessibilidade e transporte, eixo sociocultural, desenvolvimento econômico e gestão urbana (GOIÂNIA, 2004i).

A partir dessas considerações, observou-se que a elaboração do PDG, em muitos aspectos, buscou inspiração na metodologia do OP, principalmente quanto à divisão da cidade por regiões e realização de audiências populares para melhor diagnóstico das necessidades locais. Vale lembrar também que o Brasil passava por importante momento de conquistas quanto à democratização das decisões sobre o planejamento urbano, haja vista a implementação do Estatuto da Cidade em 2001, e a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003.

O cerne central de elaboração do PDG foi orientado pelos princípios da igualdade, oportunidade e qualidade de transformação (GOIÂNIA, 2004i), possuindo, assim, objetivos gerais similares aos apontados pelo OP. A busca pela igualdade de direitos seria o primeiro passo para que fossem geradas as oportunidades de acesso à educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, desencadeando um processo de transformação por meio da gestão e de ações prudentes, a fim de garantir qualidade de vida aos excluídos dos direitos à cidade. Esses princípios recuperam, portanto, os apontamentos de Lefebvre, no sentido de valorizar a abertura do diálogo entre o Estado e as variadas facetas nas quais se apresenta a sociedade, desde o empresariado, até a fundamental consideração dos cidadãos comuns, os principais usuários do espaço urbano.

A experiência do OP, em Goiânia, ficou, portanto, como contribuição para o estabelecimento de um canal de interlocução entre os atores sociais e a elaboração de minucioso diagnóstico para formulação de diretrizes que apontavam o caminho para o crescimento e o desenvolvimento da cidade à luz da justiça social. Enfim, o OP proporcionou o início da abertura do diálogo político, aproximando o poder público das pessoas comuns, mas as intervenções urbanas continuaram seguindo o monólogo discurso dos “donos” do poder. A legislação urbanística brasileira, apesar de suas conquistas, não se transformaram em práticas, entravadas pelo jogo de

interesses e pela distorcida representação política. Mas, ainda assim, concorda-se com a aposta de Monte-Mór (2007) nos movimentos sociais como uma alternativa de planejamento urbano para o futuro, já que as tentativas anteriores se mostraram frustradas. Considerando que o espaço público tem sido mais utilizado pelos excluídos, cujos canais de participação e comunicação são as tv's e as rádios comunitárias, a nova via por onde o planejamento urbano deve percorrer pode ser orientada por essas pessoas. Enquanto isso, as classes mais abastadas ficam "trancadas" dentro de seus condomínios, num mundo ilusório onde não é preciso conviver com a desigualdade social agravada pelo egocentrismo de seus membros.

Considerações Finais

No século XIX, a industrialização e o liberalismo econômico foram, sobretudo, os responsáveis pela corrosão do equilíbrio secular mantido entre espaços cheios e vazios das cidades, provocando uma alteração sem precedência nas estruturas urbanas. A imigração, os cortiços, as construções de aluguel e a falta de qualquer regulamentação edilícia desenharam um cenário de miséria e doenças. O planejamento urbano surgiu, nos primeiros anos do século XX, diante da necessidade de reestruturação da cidade industrial, como uma “luz no fim do túnel” de seus escassos esgotos insalubres.

O movimento pendular alternado entre Estado e burguesia pelo controle do espaço urbano, nos últimos anos do século XIX e início do XX, consistiu na elaboração de alternativas para a melhoria de suas condições de salubridade. Ainda assim, observava-se a explosão demográfica no espaço urbano, cujo contingente era impulsionado pela ilusão e esperança de melhores condições de vida. Essas pessoas mal sabiam que deixavam para trás, nos campos, a qualidade de vida apontada como “remédio” para o caótico sistema urbano-industrial, tanto por críticos higienistas e sanitaristas, quanto pela burguesia migrante da cidade encortçada para os salubres e intactos subúrbios.

Os anos compreendidos entre 1930 e 1970 assistiram à consagração do urbanismo modernista como preceito chave para o desenvolvimento das cidades sob tutela do Estado do bem-estar social. Essas experiências, sobretudo as de reconstrução do pós Segunda Guerra Mundial, resultaram em ambientes desprovidos de vivacidade, que ignoravam as referências históricas e a dinâmica das relações sociais, em busca de um futuro cada vez mais racional, cujo espaço homogêneo não representaria obstáculos para a produção e a circulação de bens numa escala ampliada de mercado. A lógica fordista e da máquina inspiraram os novos profissionais do espaço urbano. A interferência modernista sobre as cidades provocou reações que apontavam para revalorização da cidade tradicional com seus elementos morfológicos: a rua, a praça, o quarteirão. Uma outra utopia parecia estar em curso, suas palavras de ordem eram: vizinhança; comunidade, espaços públicos, preservação da cidade histórica, entre outras. Ao mesmo tempo, o Estado perdia paulatinamente o controle do planejamento urbano, na medida em que ressurgia a

crença em outra forma de liberalismo econômico, alicerçado, então, por uma economia que se construía via as grandes corporações em uma escala planetária, mantida por novos meios de comunicação. À medida que os anos de 1980 e 1990 se aproximavam, as cidades tornavam-se os lugares-chaves para as transações financeiras, as ações de gerência e de produção de conhecimentos e serviços. A retomada do capitalismo no comando das ações destacava as vantagens competitivas das cidades, num mercado onde seus espaços eram vendidos. A corrida neoliberal pelo lucro deixava para trás os mais lentos e frágeis, aprofundando as diferenças de desenvolvimento entre países, cidades e pessoas.

A crise do planejamento urbano ocorrida nos anos de 1980 despertou o interesse pela participação popular na concepção dos espaços da cidade. Apontava-se a democratização como alternativa para o desenvolvimento de cidades orgânicas do ponto de vista funcional, palco de conflitos de classes e movimentos pela luta urbana. A esta possibilidade associava-se o desenvolvimento dos movimentos sociais em escala mundial, organizando grupos que reivindicavam seus direitos de minoria.

Na apreciação do cenário brasileiro, assistiu-se ao desenvolvimento de um processo de industrialização que, aos poucos, ainda que tardiamente, acompanhou os acontecimentos internacionais; mas, deixou profundas mazelas urbanas, ainda hoje presentes, testemunhando o persistente atraso no desenvolvimento das cidades.

Estado e burguesia liberal, inúmeras vezes, aliaram-se no controle do planejamento urbano. É difícil falar de constituição de um Estado brasileiro no modelo do que se entende por “Estado do bem-estar social”, com seus poderes de intervenção e controle, tendo em vista uma garantia de um bem comum. É nestes termos, que o planejamento urbano no Brasil, em seu princípio, tratou do embelezamento das cidades e de sua adequação às necessidades burguesas industriais; da realização de obras viárias que possibilitassem a fluidez da circulação pela cidade; e da ação sobre as áreas encortiçadas que provocou o deslocamento dessa população para a periferia segregada. Esta forma de escamotear esse problema social provocou o falso desaparecimento da pobreza do cenário urbano, mas seus reflexos podiam ser percebidos no agravamento do processo de implosão-explosão da estrutura da cidade.

A partir dos anos de 1970, foram elaborados por técnicos inseridos nas estruturas administrativas, planos diretores e urbanísticos dedicados à realização de diagnósticos sobre os problemas das cidades, que raramente se tornavam realidade traduzida em benefícios e qualidade de vida para as pessoas comuns. No período da ditadura militar, assistiu-se a um breve momento em que se destacou a dedicação do Estado à solução do *déficit* habitacional, quando foram providenciados investimentos federais para a construção de edifícios de apartamentos para as camadas populares. Mas, por pressão do setor imobiliário, essa ação passou a conceder privilégios às camadas médias e altas para aquisição desses imóveis, distorcendo seu objetivo inicial.

Enquanto críticas ao desenvolvimento do planejamento urbano tecnocrático, surgiram os primeiros movimentos populares que lutavam pela democratização na tomada de decisões sobre os destinos das cidades. Nos anos 1980, ainda que a mobilização popular, representada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), tenha alcançado avanços com a inclusão de emendas populares na Constituição Federal de 1988, elas não saíram do plano teórico, deixando de cumprir o papel de regulação do crescimento urbano e de respeito ao direito democrático à cidade.

Na década de 1990, com a afirmação da postura do Estado para a mínima interferência no controle econômico e financeiro, o desenvolvimento das cidades ficou à mercê das forças de mercado. Na vitrine da aldeia global, as cidades brasileiras precisavam se destacar, sendo adaptadas por seus “donos” da forma mais atraente aos olhos internacionais. Assistia-se, mais uma vez, à agressão das cidades para adequação de seus espaços e, conseqüentemente, ao abandono do tratamento das questões sociais, expurgadas do plano interessante das cidades.

Em 2001, numa perspectiva de retomada do tratamento da questão da legislação urbana, como reforço da necessidade de participação dos cidadãos na legitimação das interferências no planejamento urbano, foi aprovado o Estatuto da Cidade. Na redação do Estatuto, fomentava-se a garantia da função social da propriedade apresentando, dentre importantes considerações, a revalidação do plano diretor como instrumento de incentivo à participação social e a realização da gestão orçamentária participativa.

No corpo deste trabalho, este tema foi tratado, tomando como estudo de caso a experiência de organização do Orçamento Participativo na gestão de dois prefeitos

do Partido dos Trabalhadores na capital de Goiás. A referência pioneira de Porto Alegre, cidade que agiu rapidamente na direção de se apresentar para um cenário internacional, serviu-lhes de referência e modelo. Todavia, no balanço que foi possível realizar no estudo dessas duas gestões de Goiânia, observa-se que entre discurso e prática existe um longo caminho a ser transposto, destacando-se a dificuldade de pensar a cooperação entre a União, o Estado e o Município, num contexto de embate entre os poderes públicos no Brasil, contrário à necessária fusão da ação responsável de cada uma dessas instâncias de governo. Acrescenta-se ainda que, se por um lado, esbarra-se na inércia das máquinas burocráticas, por outro, vai-se de encontro a uma população ainda despolitizada, despreparada a respeito das questões da cidade, a visão fica assim restrita à sobrevivência imediata.

Observou-se também que o Orçamento Participativo é uma ponte construída entre a população e o poder executivo, o que de certa forma minimiza o papel do poder legislativo. Assim, pode-se também correr o risco de vê-lo transformado numa estratégia de jogos populistas, pronta a reafirmar uma realidade comezinha.

A participação popular nos destinos da cidade requer um conhecimento da mesma, de sua história, de suas carências e é debitária de um processo educativo, que não se realiza no espaço de uma única geração. Mais ainda, necessita, para tornar-se concreta, uma vontade política que não se edifica na vaidade, na ambição de velhos e novos políticos – uma consulta rápida nos jornais, nas seções dedicadas à política e suas manchetes, é suficiente para indicar que as cidades brasileiras encontram-se ainda muito desviadas de um destino verdadeiramente democrático.

Referências Bibliográficas

ACKEL, Luiz; e CAMPOS, Cândido Malta. Antecedentes: a modernização de São Paulo. In: SOMECK, Nadia; e CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. 1ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Mackenzie, 2008.

_____. Freire e Bouvard: a cidade européia. In: SOMECK, Nadia; e CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. 1ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Mackenzie, 2008.

ANDRADE, Edinara Terezinha de; e MOURA, Reidy Rolim de. “**Orçamento Participativo**” um levantamento bibliográfico. Dynamis: Revista técnico-científica. Blumenau: Universidade Regional de Blumenau: FURB, vol.9, nº. 36, jul-set/2001.

ANTONUCCI, Denise. O plano diretor de 1991: a revolução conceitual. In: SOMECK, Nadia; e CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. 1ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Mackenzie, 2008.

ARAGAKI, Bruno. Brasil tem segundo maior índice de analfabetismo da América do Sul. **Net**: São Paulo, 28/set/2007. Seção Uol Educação. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/educacao/ultnot/ult105u5900.jhtm>>. Acesso em 12/ago/2009.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; e ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3ª edição. 2ª reimpressão. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRESCIANI, Maria Stella. As sete portas da cidade. **Espaço e debates**: Revista de estudos regionais e urbanos: Cidade e História. São Paulo: Núcleo de estudos regionais e urbanos: ano XI, nº 34, p. 10-15, 1991.

CAMPOS, Cândido Malta. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. In: SOMECK, Nadia; e CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. 1ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Mackenzie, 2008.

CARVALHO, Vicente Francino de. **Entrevista**. Goiânia: 10/dez/2008.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHOAY, 2005. **O urbanismo**. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. **Gestão democrática da cidade e participação social**. Anotações da palestra proferida In: SEMINÁRIO PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO (Alemanha e Brasil). Realizado pelo programa do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia: 26/jun/2008.

COSTA, Maria Alice Nunes; e FILHO, Wilson Madeira. Externalidades negativas: estratégias públicas e privadas de intervenção na dramaticidade social no estado do Pará, Brasil. In: Ponencia presentada em el IX Encuentro Internacional Humboldt. Juiz de Fora, Minas Gerais – Brasil. 17 a 21 de setiembre de 2007. Disponível em: <<http://elistas.egrupos.net/lista/humboldt/archivo/indice/9441/msg/9679/>>. Acesso em 23, jun, 2008.

CUNHA, Alexandre Mendes; CANUTO, Frederico; LINHARES, Lucas; e MONTE-MÓR, Roberto Luís. O terror superposto: uma leitura do conceito lefebvriano de terrorismo na sociedade urbana contemporânea. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. São Paulo: v. 5, nº 2, p. 27-44, nov. 2003.

DIAS, Sérgio Alberto. **Entrevista**. Goiânia: 21/ago/2008.

FREITAG, Bárbara. **Teorias da cidade**. Campinas: Papyrus, 2006.

FREITAS, Sílvio Antônio de. **Habitação popular em Goiânia: Vila Mutirão mil casas em um dia**. 2007. 127f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FLEURY, Valéria e HORTA, Marta. **Entrevista**. Goiânia: 08/dez/2008.

GEDDES, Patrick. **Cidades em Evolução**. Campinas: Papyrus, 1994.

GOIÂNIA, Prefeitura Municipal de. **Plano Diretor da cidade de Goiânia**. Goiânia: Instituto de Planejamento Municipal, 1992.

_____. **Prefeito Darci Accorsi**. Goiânia: Instituto de Planejamento Municipal, 1992.

_____. **Avaliação do plano trimestral janeiro a março de 1993**. Goiânia: Instituto de Planejamento Municipal, abr/1993.

_____. **Relatório sucinto e breve sobre a assembléia dos conselhos regionais**. Goiânia, 18/dez/1993.

_____. **Plano de ação: Prefeito Darci Accorsi Projetos e Planejamento**. Goiânia: PROPLAN, 1994.

_____. **Projeto Goiânia Viva: Planejamento Participativo na gestão municipal**. Goiânia: Instituto de Planejamento Municipal (Coordenadoria do Planejamento Sócio-Econômico), abr/1994.

_____. **Orçamento Participativo: Plano de Investimentos.** 2ª. Ed. Goiânia, 1995.

GOIÂNIA, Prefeitura Municipal de. **Plano de metas e ações:** Prefeito Darci Accorsi. Goiânia: Instituto de Planejamento Municipal, jan/1995.

_____. **Programa Morada Viva:** urbanização e recuperação de áreas degradadas. Vol. 3 – Projeto de Trabalho Social. Goiânia: ago/1995.

_____. **Programa Obras Municipais.** Goiânia: 1995/1996.

_____. **Evolução de investimentos em áreas prioritárias.** Goiânia: mai/1996.

_____. **Orçamento anual** (exercício 2000). Goiânia: ago/1999.

_____. **Programa Feliz Cidade.** Goiânia: 13/jul/2001.

_____. **Orçamento Participativo:** Relatório Geral. Goiânia: Assessoria de Assuntos Comunitários, ago/2001.

_____. **Resoluções do Orçamento Participativo para 2002.** Goiânia: 2002.

_____. **Relatório do 1º. Seminário municipal de planejamento participativo.** Goiânia: Assessoria de Assuntos Comunitários, 2002.

_____. **I Congresso da Cidade de Goiânia:** Planejamento do Orçamento Participativo. Goiânia: Assessoria de Assuntos Comunitários, mai/2003.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de abril a 28 de maio de 2004.** Goiânia: FINATEC, 2004.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de maio a 28 de junho de 2004.** Goiânia: FINATEC, 2004.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de junho a 28 de julho de 2004.** Anexo 01 a 05. Goiânia: FINATEC, 2004.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de junho a 28 de julho de 2004.** Anexo 06. Goiânia: FINATEC, 2004.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de julho a 28 de agosto de 2004.** Goiânia: FINATEC, 2004.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de julho a 28 de agosto de 2004.** Anexo 08. Goiânia: FINATEC, 2004.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de agosto a 28 de setembro de 2004.** Goiânia: FINATEC, 2004.

_____. **Relatório de atividades realizadas no período de 29 de setembro a 28 de outubro de 2004.** Goiânia: FINATEC, 2004.

GOIÂNIA, Prefeitura Municipal de. **Plano Diretor de Goiânia**. Goiânia: Gráfica e Editora América, 2004.

_____. **Goiânia art déco**: acervo arquitetônico e urbanístico – dossiê de tombamento. Volume I: Identificação. Goiânia: Seplan, 2004.

_____. **Goiânia art déco**: acervo arquitetônico e urbanístico – dossiê de tombamento. Volume II: Iconografia. Goiânia: Seplan, 2004.

_____. **Relatório da SME/COMOB**. Goiânia: fev/2004.

_____. **Centro de Todos**: Goiânia. Goiânia: Prefeitura Municipal de Goiânia, mai/2004.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. 3ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 10ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HOBBSAWM, Eric J. **A era do capital: 1848-1875**. 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **A era dos impérios: 1875-1914**. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **A era dos extremos: o breve século XX, 1914 - 1991**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

JACOBS, Janes. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 3ª ed. Porto: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a ciência e a tecnologia, 2004.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Org.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo, Studio Nobel, 1999.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Cartas filosóficas e o manifesto comunista de 1848**. São Paulo: Ed. Moraes, 1987.

MERLIN, Pierre, e CHOAY, Françoise. **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement**. Paris: Presse Universitaire, 2005. (Tradução: Elane Ribeiro Peixoto).

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **A urbanização extensiva no Brasil contemporâneo: tendências e padrões**. Anotações da palestra proferida In: SEMINÁRIOS AVANÇADOS: Desafios e perspectivas para a urbanização brasileira e do Centro-Oeste. Realizado pelo programa do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia: 28/nov/2007.

MORAES, Lúcia Maria. **A segregação planejada**: Goiânia, Brasília e Palmas. 2ª ed. Goiânia: UCG, 2003.

_____. **Entrevista**. Goiânia: 01/ago/2007.

MOYSÉS, Aristides. Pesquisa "Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança urbana": a inserção da Região Metropolitana de Goiânia. In: MOYSÉS, Aristides (coordenador). **Cidade, segregação urbana e planejamento**. Goiânia: UCG, 2005.

MOYSÉS, Aristides e BERNARDES, Genilda D'arc. Segregação urbana e desigualdade social em Goiânia: Estado, mercado imobiliário e dinâmica socioespacial. In: MOYSÉS, Aristides (coordenador). **Cidade, segregação urbana e planejamento**. Goiânia: UCG, 2005.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé Ribeiro. **Goiânia**: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes. Goiânia: UCG, 2004.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

SEVCENKO, Nicolau. **A corrida para o século XXI**: no loop da montanha russa. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SOMEKH, Nadia, e CAMPOS, Cândido Malta. Plano de Avenidas: o diagrama que se impôs. In: SOMECK, Nadia; e CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. 1ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Mackenzie, 2008.

_____. Do PD-85 ao PD-88: inovação, democracia e crise. In: SOMECK, Nadia; e CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. 1ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Mackenzie, 2008.

_____. O Super-plano: PUB – Plano Urbanístico Básico. In: SOMECK, Nadia; e CAMPOS, Cândido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. 1ª reimpressão da 1ª ed. São Paulo: Mackenzie, 2008.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas**: papel do orçamento participativo. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, vol. 15, nº 4, 2001, p. 84-97. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssp/v15n4/10375.pdf/>>. Acesso em 23, mar, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

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

UTZIG, José Eduardo. Orçamento Participativo de Porto Alegre: uma discussão à luz do princípio da legitimidade democrática e do critério de *performance* governamental. In: GUIMARÃES, Nadya Araujo; e MARTIN, Scott (Orgs.). **Competitividade e desenvolvimento**: autores e instituições locais. São Paulo: SENAC, 2001.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **A crise do planejamento urbano**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade: vol. 9, nº. 2, abr-jun/1995, p. 45-51. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02_07.pdf/>. Acesso em 05, set, 2008.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.