



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ARAGUAÍNA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS DE CULTURA E TERRITÓRIO

**WENAS SILVA SANTOS**

**GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA:  
DINÂMICAS SOCIAIS DOS PLANOS DIRETORES DE ARAGUAÍNA-TO, COM  
ÊNFASE NO ANO DE 2016.**

ARAGUAÍNA (TO)  
2019

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

S237g Santos, Wenas Silva .  
GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: ; DINÂMICAS SOCIAIS  
DOS PLANOS DIRETORES DE ARAGUAÍNA-TO, COM ÊNFASE NO  
ANO DE 2016 . / Wenas Silva Santos. – Araguaína, TO, 2019.  
134 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do  
Tocantins – Câmpus Universitário de Araguaína - Curso de Pós-  
Graduação (Mestrado) em Estudo de Cultura e Território, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Elias da Silva

1. Gestão Pública Participativa. 2. Participação Popular. 3. Plano  
Diretor. 4. Araguaína. I. Título

**CDD 306**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de  
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que  
citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime  
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da  
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

WENAS SILVA SANTOS

**GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA:**  
DINÂMICAS SOCIAIS DOS PLANOS DIRETORES DE ARAGUAÍNA-TO, COM  
ÊNFASE NO ANO DE 2016.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos de Cultura e Território (PPGCULT) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos de Cultura e Território.

Orientador: Elias da Silva

ARAGUAÍNA (TO)

2019

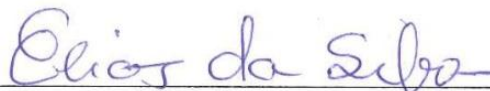
WENAS SILVA SANTOS

**GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA:**  
DINÂMICAS SOCIAIS DOS PLANOS DIRETORES DE ARAGUAÍNA-TO, COM  
ÊNFASE NO ANO DE 2016.

A Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos de Cultura e Território (PPGCULT) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) foi avaliada para a obtenção do título de Mestre em Estudos de Cultura e Território e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca examinadora:



Prof. Dr. Elias da Silva (UFT) - Orientador



Prof. Dr. JOÃO APARECIDO BAZZOLI (UFT) –Examinador



Prof. Dr. VINICIUS GOMES DE AGUIAR (UFT) –Examinador

*A vocês, Pai, Mãe e Irmã. Por sempre estarem ao meu lado, pela força que me dão, por acreditarem e incentivarem os meus sonhos, vocês são minha base e minha certeza que posso ir sempre além. Sem vocês nada disso seria possível.*

*É fundamental diminuir a distância entre o  
que se diz e o que se faz, de tal  
forma que, num dado momento, a tua fala  
seja a tua prática.*

*Paulo Freire.*

## **AGRADECIMENTOS**

Em grande parte deste trabalho você irá se deparar com a palavra “participação” e não é por acaso, porque o tema central da pesquisa gira em torno da mesma. Apresento essa pequena constatação para dizer que está foi uma pesquisa feita através de muita participação, está se expressou de várias formas e gostaria de contextualizá-la aqui.

As pessoas afirmam que a caminhada do mestrado é solitária, bom, te apresento uma visão diferente, deste discurso, em parte sim, o processo da escrita é solitário, doloroso, por vezes cansativo, mas tem uma outra parte do processo que é fundamental, está foi sim repleta de companhia, vivências, aprendizados e alegrias.

Agradeço aos meus pais, Antonio Raimundo e Maria Joana, dois maranhenses, trabalhadores, generosos e muito amáveis, que sempre me fizeram acreditar nos meus sonhos e correr atrás deles, foram e são a razão pela qual cheguei até aqui, cada palavra de coragem, incentivo, afago, estes são os meus pais, afirmo que são os melhores do mundo, estão felizes e honrados por ter chegado até aqui, os agradeço infinitamente e sem vocês seria impossível.

Agradecimento a Leidiane Santos, minha irmã, companheira de vida, tão doce, nunca mediu esforços para me ver ir além, não tenho palavras suficientes para te agradecer, por isso divido essa conquista com você e reitero que está possa ser um estímulo para meus sobrinhos amados, Ana Karolina e João Guilherme. Agradeço também ao meu cunhado Josué, você também fez parte dessa caminhada até aqui.

Agradeço também, Paulo Gascone, Jussara Nunes, pelo apoio, por me acompanharem até aqui, pelos conselhos, por entenderem a minha ausência em diversas ocasiões, por cada palavra de incentivo que me ajudou a chegar até aqui, e por diversas vezes segurarem a minha mão quando achei que não conseguiria.

No percurso do mestrado conheci amigos que os levarei para vida, Cássio, Ghiovana e Ana Rosa, amigos que caminharam comigo até aqui, que seguraram a minha mão e foram força nos momentos difíceis, agradeço imensamente, vocês são parte do meu processo. Além disto, dividi momentos de apoio e construção com colegas do mestrado, Lia, Aline, Keliane, Kerly, vocês fizeram parte da caminhada PPGCULT, muito obrigado.

Agradeço ainda, Gilberto e professora Martha, a disciplina Estado de Direito, Política e Espaço Público, do qual cursei como aluno especial foi fundamental para construir o projeto de pesquisa, obrigado por compartilharem comigo conhecimentos que contribuíram na minha pesquisa. Agradeço também Eduardo, por todo suporte na reta final da pesquisa.

Por fim, agradeço especialmente ao meu orientador, o professor doutor Elias da Silva, ao comprometimento, seriedade, respeito e por me conceder liberdade para traçar o meu próprio caminho na pesquisa, bem como o suporte intelectual necessário para que eu a concretizasse. Obrigado por acreditar em mim e pela gentileza de sempre me incentivar no processo de construção desta pesquisa.



## RESUMO

O objetivo principal da pesquisa é fazer uma abordagem da Gestão Pública Participativa, através das dinâmicas sociais do Plano Diretor de Araguaína, com ênfase em 2016, rememorando as revisões anteriores de 1989 e 2005, como parâmetro de avaliação e reflexão, na perspectiva de valorização da macropolítica local como instância de engajamento cada vez mais efetivo socioterritorialmente, representativo na perspectiva da sustentabilidade local, no âmbito das políticas públicas, através de entrevistas com pessoas que participaram deste processo, tanto diretamente quanto indiretamente. Apresentamos um diálogo entre autores acerca dos conceitos de poder, território, territorialidade e direito à cidade, enfatizando os como dimensões relacionais inerentes às práticas sociais, sintonizados às reflexões de Foucault, Raffestin, Saquet, Haesbaret e Lefebvre. A pesquisa baseia-se, na perspectiva qualitativa, aborda de forma exploratória os documentos produzidos nos períodos em que aconteceram as revisões do Plano Diretor do Município de Araguaína, na intenção de compreender a inserção da sociedade local em seus segmentos e apreender as impressões na importância participativa ao longo do processo, de forma sistemática, progressiva e emancipadora, tendo como modalidade: a pesquisa de campo, devido à algumas informações advirem a partir de entrevistas e a pesquisa documental. Percebe-se que se faz necessário que as pessoas entendam acerca da efetividade da participação social como garantia do direito constitucional previsto em nosso ordenamento jurídico.

**Palavras-chave:** Gestão Pública Participativa; Plano Diretor; Araguaína.

## ABSTRACT

This work looks to do an approach to public participation management, through social dynamics of Araguaína's Director Plan in 2016, recalling them on previous review 1988 and 2005, as the evaluation parameters and reflection, in the perspective of valorization local's macropolitical the place where the people can have more engagement in issues like: socio-territorial, local sustainability, in the context public policies, through interview with people that participate of this process, as much directly as or indirectly. We present a dialogue with many writers about conceptions of power, territory, territoriality and entitlement the city, lay emphasis on them as dimensions that relation with social practices, of course relating the reflections of Foucault, Raffestin, Saquet, Haesbaret and Lefebvre. The research is based on a qualitative perspective, it explores in an exploratory way the documents produced in the periods in which revisions of the master plan of the municipality of Araguaína, with intention to understand the insertion of local society in your pursuance and capture the impressions of your the importance that people give to participation throughout the process, the way systematic, progressive and emancipatory, relating as modality: the field research, due to some information that came from interviews and documentary. It is perceived that it is necessary for people to understand about real social participation like guarantee the constitutional law according our legal order.

**Keyword:** Director Plan; Management Public Participation; Araguaína.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de localização do município de Araguaína no Tocantins e Brasil .....	61
Figura 2 - Sede do Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína.....	66
Figura 3 - Placa de inauguração do CCABA .....	66
Figura 4 - Bairros de Araguaína em 1989 .....	86
Figura 5 - Bairros da cidade de Araguaína em 2005.....	93
Figura 6 - Bairros de Araguaína -TO em 2016.....	96
Figura 7 - Área Urbana de Araguaína.....	119

## **LISTA DE TABELAS**

Quadro 1– Relação dos sócios fundadores do CCABA .....	68
Quadro 2 – Atividades do processo de revisão do Plano Diretor de Araguaína em 2016.....	102

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição Federal
PD	Plano Diretor
OP	Orçamento Participativo
CCAB	Conselho Consultivo das Associações de Bairros
CCABA	Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1</b>	<b>GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NO BRASIL.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1</b>	<b>Território, Territorialidade, Relações de Poder e do Direito à Cidade.....</b>	<b>24</b>
<b>1.2</b>	<b>A Constituição Federal de 1988 e seus Mecanismos de Participação Democrática.....</b>	<b>39</b>
<b>1.3</b>	<b>Plano Diretor Municipal.....</b>	<b>49</b>
<b>1.4</b>	<b>O Estatuto da Cidade: Lei Federal 10.257/2001.....</b>	<b>54</b>
<b>1.5</b>	<b>Município de Araguaína: Território e da Territorialidade.....</b>	<b>60</b>
<b>2</b>	<b>A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA EM ARAGUAÍNA A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DE CF/88.....</b>	<b>64</b>
<b>2.1</b>	<b>O Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína.....</b>	<b>65</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Aspectos Históricos.....</b>	<b>73</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Aspectos Legais.....</b>	<b>75</b>
<b>2.1.3</b>	<b>A Implantação do Plano Diretor em Araguaína entre 1989 e 1990....</b>	<b>78</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Impressões dos Atores Sociais no Âmbito da Gestão Participativa....</b>	<b>84</b>
<b>2.2</b>	<b>A Primeira Revisão do Plano Diretor em Araguaína entre 2004 e 2005.....</b>	<b>86</b>
<b>3</b>	<b>O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR EM ARAGUAÍNA NO ANO DE 2016.....</b>	<b>93</b>
<b>3.1</b>	<b>Aspectos Legais e Procedimentais da Revisão do PD em 2016.....</b>	<b>96</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Análise Documental da Participação Social no Processo.....</b>	<b>104</b>
<b>3.1.2</b>	<b>O Atual Plano Diretor de Araguaína/TO: Lei Complementar nº 51/2017.....</b>	<b>110</b>
<b>3.2</b>	<b>Reflexão da Prática à</b>	<b>111</b>

	Teoria.....	
4	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>
	REFERÊNCIAS.....	124
	APÊNDICES.....	129
	ANEXOS.....	132

## INTRODUÇÃO

O cenário político no Brasil perpassou ao longo de seu processo civilizatório por diversos entraves, em sua maioria, advindo do clamor social por maior espaço de diálogos referente às demandas sociais.

Segundo Ciconello (2008) o país viveu entre 1964 e 1985, sob um regime autoritário militar, período em que a participação dos cidadãos na esfera pública além de ser limitada, era desencorajada, porém mesmo com esses agravantes, não se impediu que fora dos espaços oficiais e controlados, crescessem uma pluralidade de experiências participativas e emancipatórias na base da sociedade brasileira.

Nesta mesma perspectiva, buscando fundamentar as demandas da sociedade que buscavam espaços para a participação social, introduz que:

Grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980 estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. O desejo popular era maior. Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente. Não por meio de uma ruptura institucional ou de uma revolução, mas sim por uma transformação gradual das estruturas de poder. Pretendia-se alargar a participação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas. (CICONELLO. 2008, p. 1).

Neste processo, se observa que em 1988 a elaboração da Constituição Federal, que contou com a participação da comunidade, principalmente diante dos pedidos por descentralização e por mecanismos de controle social, conseguiu assegurar legalmente instrumentos que garantiam a possibilidade do caráter deliberativo, onde a sociedade civil estava inclusa como parte fundamental no processo de desenho e avaliação das políticas públicas.

Segundo Kramer (2016), a CF de 1988 foi o marco legal e institucional das práticas de participação cidadã no Brasil. Assim sendo, a descentralização possibilitou direcionamento das decisões de interesse público, pois os demais entes federativos atenderiam suas demandas locais em seus aspectos sociais, econômicos e culturais, de forma a se criar uma maior aproximação entre os atores em discussões, que envolvessem demandas de ordem social no estabelecimento de políticas públicas direcionadas para o bem-estar da população, de forma a fortalecer o exercício da cidadania e da democracia no país.



O autor acrescenta ainda, que ao refletir acerca dos avanços institucionais e legais do Brasil, considerando as últimas décadas, no que diz respeito a participação da população na política, temos que nos remeter à CF/88, conhecida como “Constituição Cidadã”, que tem um papel de extrema relevância no processo de participação cidadã no país.

Segundo ao autor acima, se verifica que somente com a Carta Magna de 1988 obtivemos uma mudança significativa na concepção jurídica da cidadania, que passou a abranger os direitos sociais em um sentido universal e inclusivo, pelo menos na análise dos seus aspectos institucionais e legais. Além disso, ele assevera que temos um longo percurso para que toda a população brasileira tenha acesso de qualidade as políticas sociais construídas pautadas nos princípios da igualdade participativa, inclusão, pluralismo, autonomia e bem comum.

Contudo, segundo Kramer (2016), no aparato institucional da CF 1988, encontramos diversos instrumentos associados a democracia participativa, o que possibilita uma maior aproximação da população as discussões públicas e com as premissas da cidadania deliberativa.

A participação social à luz da nossa carta magna é apresentada já em seu artigo primeiro, parágrafo único, afirmando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), neste sentido fica explícita a importância do cidadão ao indicar a possibilidade de sua participação direta da coisa pública.

Almeida (2004) entende a participação popular como consectário da democracia, além disso, ele afirma que isto não é apenas por nossa vontade para que culminasse nisto, mas também pelo nosso ordenamento jurídico constitucional, ele acrescenta que:

Para nós, a participação popular é um mecanismo, é um processo, que se realiza na conquista de espaços para o exercício de práticas democráticas, em todos os setores, nas escolas, universidades, sindicatos, bairros etc., mas especialmente, em nosso caso, na política e nos partidos. Envolve uma integração entre os vários atores sociais para um constante aprendizado das práticas democráticas, pois uma das funções da participação é a função educativa. A participação popular também gera controle: exercício do poder de fiscalização sobre os atos e as ações dos governantes e de seus representantes. (ALMEIDA, 2004, p. 26)

A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação de diversos atores da sociedade em diferentes processos de tomada de decisão, ou seja, o Estado não

somente ampliou a participação da sociedade civil nas ações estatais, mas restabeleceu novas relações com essa sociedade. Ademais, estas relações que asseguram “a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” conforme preconiza o artigo 204 e incisos da CF.

No âmbito das políticas locais, considerando o instrumento jurídico de participação cidadã na CF/88, pode se destacar a política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público Municipal, a qual tem previsão legal, a criação do Plano Diretor do município, este instrumento estabelece a obrigatoriedade da participação cidadã no planejamento da cidade.

O Plano Diretor, por sua vez, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, devendo ser observado pelos agentes públicos e privados, com vista a promover uma ação integrada destes agentes em prol do desenvolvimento municipal. (ARAGUAÍNA, 2016).

Diante disto, o município de Araguaína no estado do Tocantins aprovou seu primeiro Plano Diretor em 05 de fevereiro de 1990 através da Lei Municipal nº 1.000/90. Contudo, houve a primeira revisão do Plano Diretor de Araguaína em outubro de 2005, através Lei de nº 2.424, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Araguaína e dá outras providências.

No entanto, Araguaína passou pelo seu mais recente processo de revisão em 2016, com o objetivo de proporcionar à comunidade uma troca de conhecimento, levando a eles uma apresentação técnica acerca da política pública, além de contar com a participação popular na revisão do plano. O processo de revisão levou a aprovação da Lei complementar nº 51 de 02 de outubro de 2017, atual Plano Diretor do município.

Cumprido destacar a relação com o objeto da pesquisa, gestão pública participativa, a qual se iniciou em 2015, quando investido no cargo de assessor técnico na Secretaria Municipal de Captação e Gestão de Recursos da Prefeitura Municipal de Araguaína, obtivemos o primeiro contato com o objeto desta pesquisa de mestrado.

A partir do trabalho no setor público surgiu o contato com o Plano Diretor do município, porém o contato se deu de uma\* forma superficial, o ano era 2016 e o município passava pelo processo de revisão do Plano Diretor. Entretanto, como morador de Araguaína não tive a oportunidade de participar deste processo, por falta

de maiores esclarecimentos sobre a importância e falta de tempo para ir às audiências públicas marcadas e realizadas em horários comerciais os quais coincidiam com o horário trabalho.

A participação social que a pesquisa propõe, só será possível quando a sociedade tiver seu direito constitucional garantido, além do mais para isso acontecer o poder público deverá oportunizar ferramentas que os possibilitem a entender como participar. Em síntese, não se pode simplesmente fazer convocação a uma audiência pública, sem que estes nem compreendam o real motivo de ali estarem.

Dentro deste contexto, a pesquisa tem como objetivo principal registrar a participação da sociedade local, particularmente no segmento das Associações de Moradores de Bairros, bem como em sua representação maior, o CCABA, no processo de revisão do Plano Diretor, observar como esse segmento participativo formal assimila e é assimilado pelo ente público Prefeitura Municipal, na atuação para o desenvolvimento do município, com base nas determinações das dinâmicas participativas preconizadas no Plano Diretor.

A metodologia utilizada é de suma importância como caminho da pesquisa, uma vez que, através desta os objetivos específicos são transformados em resultados que compõem a pesquisa em sua formatação final. Assim, a metodologia é o norte da pesquisa, associada a fundamentação teórica que é o embasamento inicial do objeto da pesquisa. Esta serve como elo, proporcionando a construção do conhecimento científico através dos procedimentos metodológicos aplicados na busca da compreensão do fenômeno estudado.

O procedimento metodológico a ser utilizado na pesquisa terá caráter qualitativo, pois caminhamos associando informações a campo em entrevistas, mas também em análise de documentos no âmbito do Plano Diretor. Neste exercício, a valoração das falas e seus aspectos, foram coletados junto às lideranças de moradores de bairros e do CCABA, mas também a oportunidade de debruçarmos sobre fragmentos de textos dentro dos diversos documentos produzidos no Plano Diretor, atendem o aspecto qualitativo da pesquisa.

A partir do registro do processo participativo a pesquisa aborda a percepção da comunidade araguainense acerca do processo de revisão do CCABA de 2016, a composição dessas informações foi adquirida pela análise documental deste processo e da aplicação do roteiro de entrevistas semiestruturadas onde se

descreveu as percepções e compreensões relacionadas às linhas estratégicas do Plano Diretor.

Esta pesquisa, de natureza interdisciplinar qualitativa recebe uma fundamentação em áreas das humanidades, sobretudo, na Antropologia e Sociologia como matrizes expandindo-se e ramificando-se para outras ciências. No âmbito dessas humanidades as pesquisas interdisciplinares e qualitativas buscam a compreensão das informações obtidas, usando técnicas metodológicas diversas, como pesquisa exploratória, bibliográfica e análise de caso, depoimentos, oralidade, pesquisa etnográfica, entre outras.

Assim sendo, realizamos sete visitas ao Conselho Consultivo das Associações de Bairro de Araguaína, a fim de consultar ao acervo físico, os cadernos de atas, para a posteriori utilização da análise. Além disso, no exercício da valoração das falas e seus aspectos, entrevistou-se quatro lideranças desta associação, buscando a compreensão dos aspectos que se dizem respeito ao CCABA.

Contudo, os cadernos analisados, continham atas de registros das assembleias e reuniões realizadas pelo Conselho, todos eles com suas devidas descrições manuscritas, datados desde o período de 1889 a 2005, as informações nem sempre estão dispostas de formas sequenciais e atualmente fazem parte apenas do acervo histórico do conselho.

Pombo (2008) elenca a interdisciplinaridade sob algumas visões, a primeira baseada em pressupostos com base nos quais, a interdisciplinaridade deve ser pensada enquanto programa antropológico, o qual deve ter no ser humano o lugar privilegiado, ou seja, como ponto de partida e de chegada, no que se refere a todas as formas de conhecimento, isso significa afirmar que o sujeito da ciência seria sempre o mesmo na fundamentação interdisciplinar; as ciências teriam todas, o mesmo objeto, combinando assim unidade na complexidade; o foco estaria no objeto sob as diversas perspectivas, o que quebraria a própria hierarquia entre os saberes.

Para vencer o desafio dos diferentes campos, sempre quando desafiam as fronteiras disciplinares, Pombo (idem) coloca a interdisciplinaridade como necessária caminhada, que é colocada no atual contexto de mundo num exercício de humildade, diante da complexidade dos campos de conhecimentos, tornando-se, mais visível nas humanidades.

O conjunto heterogêneo das experiências das diversas realidades, hipóteses e projetos em constantes debates, é o caminho mais profícuo no sentido da interdisciplinaridade, reunindo, dessa forma pessoas das várias perspectivas.

A interdisciplinaridade, para esta autora, caminha no sentido da convergência a complementaridade. É neste sentido que os vários campos disciplinares, ao suscitarem algum desafio a visão disciplinar, sugere extrapolar os limites epistemológicos. Ao buscarmos a interdisciplinaridade estamos diante do desafio de alargar o próprio campo epistemológico de cada área disciplinar.

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa obedeceram ao caráter qualitativo, pois foram percorridos caminhos associando informações a campo através de entrevistas, bem como análise de documentos, no âmbito do Plano Diretor, tendo aqui duas modalidades de pesquisa tanto de campo como documental.

No tocante ao método, Lakatos e Marconi (2003, p. 83) “método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo”. Inicialmente, a pesquisa quanto aos tipos de procedimentos adota três passos, para alcançarmos o pretendido.

Como primeiro passo, a pesquisa, abordamos o levantamento bibliográfico sobre o tema levantado. Para Gil (2010) a pesquisa bibliográfica baseia-se na consulta de materiais já publicados, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações, anais de eventos científicos. Além de apresentar uma discussão teórica, acerca da Gestão Pública Participativa, mobilizando os conceitos de Território, Territorialidade, Relações de Poder e o Direito à Cidade.

Faz-se válido ressaltarmos que a discussão apresentada no primeiro capítulo, está em consonância com a linha de pesquisa do programa de mestrado que estuda as diversas formas de manifestação do poder político de grupos sociais e as territorialidades produzidas a partir dos exercícios de poder, a atuação do Estado e as relações entre público e privado nos espaços urbanos.

Neste seguimento, buscamos trabalhar alguns dos conceitos apresentados no programa de mestrado, alinhando-os, ao tema central da pesquisa que é a participação social em Araguaína.

Em conseqüente, fora abordada uma apresentação da Constituição Federal de 1988 e seus mecanismos que asseguram a democracia participativa, uma vez que utilizamos a promulgação deste documento, como recorte temporal da nossa

discussão. Nesta perspectiva, a temática da participação social foi discutida na pesquisa a partir desta.

Em relação à segunda etapa, trabalhamos e discutimos a Gestão Pública Participativa em Araguaína a partir da Constituição Federal de 1988, buscando resgatar um pouco da história do município, contextualizando a partir dos registros encontrados no Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína – CCABA.

Em continuidade à discussão supracitada, é apresentada a trajetória histórica do Plano Diretor em Araguaína com início na sua implantação em 1990, seguido da sua primeira revisão em 2005. Para contextualização dos momentos mencionados, apresentamos a evolução dos bairros da cidade que evidenciam um processo acelerado de expansão.

Destacamos que não encontramos junto aos órgãos públicos do município, executivo e legislativo, informações oficiais acerca da quantidade de bairros cadastrados; neste sentido, as figuras apresentadas são fruto de pesquisas de geógrafos locais, com base em imagens de satélite com a adaptação por nós produzida para os nossos propósitos.

Ainda no processo de rememoração das revisões dos planos de 1990 e 2005, buscamos fontes de informações públicas, Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores, acerca de documentos que compreendem estas épocas, onde foram concedidos alguns documentos, os outros advêm de buscas na internet e também, das informações dos representantes de bairros entrevistados que participaram de alguns destes momentos junto ao poder público.

No que se refere ao terceiro capítulo, este contém a análise do último processo de revisão em 2016, na participação e contribuição da comunidade araguainense no Plano Diretor. Nele é analisada toda a documentação gerada a partir da metodologia de implantação deste, além disso, observou-se ainda, quanto à acolhida desta contribuição da comunidade pelo ente público na lei.

Evidenciamos o reforço de que toda a documentação pertinente ao processo de revisão e aprovação da última revisão do Plano Diretor foi retirada do site da prefeitura, os documentos analisados na pesquisa sobre o processo de revisão, advêm através do protocolo de ofícios ao administrativo da Secretaria Municipal de Planejamento.

Neste capítulo apresentamos também um mapa sintetizado em três planos referentes aos períodos de expansão da cidade com seus bairros até 2016, justificando este recurso, produzidos devido à ausência de maiores informações oficiais.

Nesta proposta que se pretende interdisciplinar, em relação ao discurso, fazemos o esforço da produção dos capítulos cujos teores trazem implícitos as reuniões e análises de informações que se somam as áreas como: história, geografia, cultura e política, instâncias implícitas no âmbito da gestão do município de Araguaína, particularmente a parte urbana.

Neste caminho trilhado, mesmo reconhecendo que não foi fácil, procuramos desempenhar esta tarefa desafiadora, sobretudo no contexto atual em que o conhecimento científico, sobretudo nas humanidades, mira esta perspectiva metodológica, para procurar apreender a afirmação do discurso científico nesse viés que tem que nos respalda, como assumimos metodologicamente no início a partir das indicações de Olga Pombo (2008).

Portanto, através do percurso realizado nesta pesquisa apresentamos o registro da participação da sociedade de Araguaína especificamente através do CCABA e seus representantes, no processo de revisão do Plano Diretor em 2016, observando ainda as revisões anteriores como fonte de informação, considerando as dinâmicas participativas preconizadas no plano.

## **CAPÍTULO 1**

### **GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NO BRASIL**

Considerando as perspectivas, em relação aos conceitos sobre: Território, Territorialidade, Relações de Poder e do Direito à Cidade, no âmbito da participação social, alinhados ao que preconiza o programa de mestrado interdisciplinar em estudos de cultura e território – PPGCULT, nos estudos das diversas formas de manifestação do poder político de grupos sociais e as territorialidades produzidas a partir dos exercícios de poder, assim como, a atuação do Estado e as relações entre público e privado nos espaços urbanos.

Para fundamentar a discussão acerca da Gestão Pública Participativa apresenta-se, uma breve contextualização acerca da Constituição Federal de 1988, pautada nos mecanismos de participação, como as conferências das cidades, os conselhos municipais e o orçamento participativo.

Seguida a está discussão, apresenta-se ainda a política pública objeto desta pesquisa o Plano Diretor, uma ferramenta para assegurar a participação social efetiva no nosso cenário político.

Contextualizar-se-á ainda, após a fundamentação do PD, o Estatuto das Cidades, Lei Federal de 2001, que traz a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF, como também estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Para apontar o recorte da discussão da pesquisa no município de Araguaína estado do Tocantins, apresentar-se-á a localização deste no âmbito do seu território e territorialidade, assim como uma síntese do surgimento do município, pois toda a discussão seguinte é direcionada para o âmbito local.

#### **1.1 Território, Territorialidade, Relações de Poder e do Direito à Cidade**

Em nosso ordenamento jurídico tem a participação popular prevista em nossa Constituição Federal de 1988, de acordo com o seu preâmbulo instituiu-se, um



Estado democrático que visa assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, tendo como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político.

No tocante às conceituações de território, territorialidades, relações de poder, direito à cidade e gestão pública participativa buscamos uma maior compreensão sobre a participação social formal.

Souza (2002) considera que em se tratar de formular políticas públicas e estratégias de mudança social, torna-se imprescindível mobilizar conhecimentos aportados pelas várias ciências sociais, de forma que pensar em construir uma maior compreensão acerca dessa temática é pensar em mobilizar a interdisciplinaridade, ou seja, agrupar diversos ramos do conhecimento, com um objetivo em comum.

No que diz respeito a reafirmação do conceito de território, Gottmann (1975/1983), apud Saquet (2007) discorre que a elaboração se deu por homens no processo de organização do espaço, da qual obtiveram mudanças no tempo e espaço, devido as transformações da sociedade. Sendo assim, ele acrescenta que o território seria o resultado de ações dos indivíduos na sociedade, no sentido de organizar e demarcar espaço, é claro, de forma jurídica, cultura e econômica.

Contudo Saquet (2009) define, que o território é produzido por atores através da energia e da informação, em síntese ele denomina como a efetivação no espaço das redes de circulação-comunicação, assim como das relações de poder (ações políticas), bem como das atividades produtivas, representações simbólicas e das malhas. Conforme o estudioso, é o lugar de todas as relações, um espaço político, onde através do sistema territorial há coesão, hierarquia e integração de seus atores.

O território é resultado das territorialidades efetivadas pelos homens, naquilo que Raffestin (idem) denomina de conjunto de relações do sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo. A relação espaço-tempo, mais uma vez é destacada como um processo que está na base da organização territorial (SAQUET, 2009, p.79 apud RAFFESTIN 1993/1980).

Além disso, Saquet (2007) aborda que na relação entre a soberania e o território, existe pessoas e atividades, neste sentido o conceito de território não pode ser classificado apenas como físico ou fenômeno inacabado, sim como uma área

onde existe um elemento de centralidade, que pode ser uma autoridade exercendo soberania sobre indivíduos ou sobre o uso de um lugar.

Para o autor, direito, política e jurisdição são características específicas dos indivíduos e se fazem presentes na constituição de um território, podendo significar em síntese a expressão geográfica da dominação social em certa área.

Em conformidade com o autor, o território é uma construção coletiva e multidimensional, com múltiplas territorialidades, além do mais, o autor diferencia o território do espaço geográfico, a partir de três características, são elas: as relações de poder, as redes e as identidades.

Em relação ao espaço geográfico e território, Raffestin (1993) considera que não são termos equivalentes, para analisar a distinção entre ambos, o autor não discute noções ou conceitos, embora reconheça os esforços no sentido de conceder um estatuto de noção ao espaço e um estatuto de conceito ao território, porém o estudioso reconhece que o estatuto de conceito permite uma formalização e/ou uma quantificação mais precisa do que o estatuto de noção.

No que concerne a compreensão do conceito de território, Raffestin (1993) afirma que “é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”. (RAFFESSTIN, 1993, p. 143). Além disso, ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, no segundo caso por representação, esse ator territorializa o espaço.

Sobre o processo de passar do espaço ao território, Raffestin (1993, apud LEFEBVRE, 1978) apresenta a ideia que a produção de um espaço, o território nacional, que trata de um espaço físico transformado por redes, circuitos e fluxos onde se instalam: rodovias, canais, circuitos comerciais e bancários, estradas de ferro, autoestradas, rotas aéreas e etc; definindo o território nessa perspectiva como espaço onde fora projetado um trabalho, seja esse, energia ou informação, que consequentemente revela as relações marcadas pelo poder.

No que se refere as acepções acerca de território, Haesbaert (2007) acredita que se relacionam com o poder, não apenas o tradicional poder político, mas se bifurcando tanto num sentido mais explícito de dominação, quanto num sentido implícito, que está diretamente relacionado ao simbólico, o de apropriação. É neste sentido que o autor afirma que o território está imerso em relações de dominação e/ou de apropriação-espaço, sendo assim, parti de uma apropriação concreta para

uma apropriação subjetiva, ou seja, de uma dominação político-econômica para uma cultural-simbólica.

Além do mais, Haesbaert (2007) define que todo território é ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, por acreditar que as relações de poder têm um componente indissociável, na realização de funções, assim como, na produção de significados.

Ainda no campo da definição de território, Haesbaert (2007) faz uma distinção entre os termos território e territorialidade. Segundo o autor não se caracteriza território apenas em uma dimensão simbólica, pois sempre envolve uma dimensão material-concreta, diferente da territorialidade, pois pode existir territorialidade sem território, mas não o contrário.

Conforme as territorialidades, Saquet (2009) apresenta o movimento contínuo do tempo, presente, passado e futuro, indicam processualidade e simultaneidade, pois vive diferentes temporalidades e territorialidades, em unidade, em um processo constante e concomitante de desterritorialização e reterritorialização, gerando sempre novas territorialidades e novos territórios, ambos, com traços e características de outrora.

Para o autor a territorialização se constitui e é substantivada por diferentes temporalidades e territorialidades multidimensionais, plurais e estão em unidade, sendo resultado e condição dos processos sociais e espaciais, significando assim, movimento histórico relacional. Considerada multidimensional por ser detalhada através de desigualdades e diferenças e unitária pelas identidades.

O geógrafo entende o território e a territorialidade como multidimensionais e inerentes à vida na natureza e na sociedade, pois em ambas o homem vive relações construindo um mundo objetivo e subjetivo, material e imaterial. Além do mais, Saquet (2009, p. 87) afirma, “[...] O homem vive relações sociais, construção do território, interações e relações de poder; diferentes atividades cotidianas, que se revelam na construção de malhas, nós e redes, construindo o território”.

Nesta perspectiva, ele discorre que a territorialidade se efetiva em distintas escalas espaciais, variando no tempo através das relações de poder, assim como das redes de circulação e comunicação, bem como da dominação e das identidades, entre outras relações sociais realizadas entre os indivíduos e entre eles com seu lugar de vida, tanto em uma esfera política, quanto econômica e cultural.

No que tange a territorialidade ativa, Saquet (2009) aborda esse tema pelo viés da valorização das condições e recursos potenciais de contextos territoriais em processos de desenvolvimento, tendo a possibilidade de ser concretizada através da organização política e do planejamento participativo.

Expandindo ainda mais as definições de territorialidade Saquet (2009) discorre que vai além das relações políticas, pois envolve relações econômicas e culturais, indivíduos e grupos, redes e lugares de controle, mesmo que seja temporário, do e no espaço geográfico com suas edificações e relações. Contudo, a territorialidade se efetiva em todas as nossas relações cotidianas, seja na família, no trabalho, na igreja ou qualquer outro lugar de interação.

Neste sentido, Haesbaert (2007) preceitua a territorialidade além da dimensão estritamente política, também diz respeito às relações econômicas e culturais, uma vez que, estas estão ligadas ao modo como as pessoas utilizam a terra ou como se organizam no espaço, bem como significam o lugar onde vivem.

Cumprindo ainda, destacar a ideia defendida por Saquet (2009) sobre maximizar as redes de territórios, territórios em redes, território nas próprias redes assim como redes no território, em favor da justiça social, da preservação da natureza, da distribuição da riqueza, da valorização dos conhecimentos populares e da autonomia.

Nesta perspectiva, em conformidade ao autor surge mais uma abordagem territorial, a de avaliar as condições existentes em cada território ou redes de territórios, para que se possam potencializar programas de desenvolvimento com mais justiça social.

Consustanciando o já supracitado acerca de territorialidade, destaca-se as ideias de Raffestin (1993) onde define a vida tecida por relações, portanto define territorialidade como um conjunto de relações que tem origem em um sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo, buscando atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema.

Portanto, para entender a relação entre território, territorialidade e relações de poder, cabe ainda, entender com base em Raffestin (1993) que os homens vivem ao mesmo tempo o processo territorial e o produto territorial, intermediado por um sistema de relações produtivistas e/ou existenciais, nesta lógica ele aduz, quer se trate de uma ou de outra, ambas são relações de poder, uma vez que há interação

entre os atores que procuram modificar as relações com a natureza ou relações sociais.

Para o autor, nos processos de modificações citados, os atores não percebem que se modificam também, conclui que o poder é inevitável e de certa forma inocente, porém é impossível manter relação que não seja marcada por essas modificações.

Do conceito à prática, cumpre-nos fazer a aproximação, entendendo território e territorialidade como instâncias (i)materiais reproduzidos em qualquer processo de gestão territorial, entendidas, em primeira e última instância no âmbito das relações de poder, preconizadas aqui no pensamento de Foucault (1979).

Para compreendermos o processo participativo na elaboração de políticas públicas, é válido refletir acerca da conceituação do poder que Foucault (1979) apresenta, ele considera o Poder como algo que não se pode possuir. Neste ponto de vista, se considera que, não existe em nenhuma sociedade divisão entre os que têm e os que não têm poder, pois o poder se exerce ou se pratica, sendo assim, o Poder não existe, o que há são relações, práticas de poder.

Contudo, o estudioso acredita que o poder não está localizado ou centrado em uma instituição, assim como não se transmite através de contratos jurídicos ou políticos, ele vê o poder como uma prática social constituída historicamente. Além disso, ele destaca a existência de uma rede microfísica do Poder articulado ao Estado e que atravessa a estrutura social, além de não negar a importância do Estado, entretanto em conformidade com o estudioso, as relações de poder vão além, tendo sua presença por toda a sociedade, dissolvida em todo o tecido social.

Para Foucault (1979) o que faz com que o Poder se mantenha e que este seja aceito, é o fato de não pesar apenas como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso.

Todavia, a elaboração das políticas públicas participativas parte do princípio da interação dos agentes, Estado e comunidade, de forma que ambos os atores sociais atuem na criação dessas políticas. Portanto, para entender o poder conceituado por Foucault (1979) necessário refletir a não busca de nenhuma teoria acerca do “Poder”, mas ele apontou caminhos que permitiram identificar de que forma os atores sociais atuam sobre os outros atores sociais.

As reflexões acerca das relações de poder permitem um bom grau de aproximação ao âmbito das disposições preconizadas na Constituição Federal

brasileira de 1988, que em sua finalização e promulgação, materializa avanços do processo de democratização da sociedade brasileira.

Não existe em Foucault uma teoria geral do poder (Machado, 1979, p. 10). Acerca do conceito de poder o autor aduz que as análises de Foucault não o consideram como uma realidade que possua uma natureza ou uma essência, definidas por suas características universais. Nesta perspectiva, não existe algo unitário e global chamado poder, mas formas díspares, heterogêneas em constante transformação, não sendo o poder um objeto natural como uma coisa, mas uma prática social constituída historicamente.

No entanto, para o autor não há como reduzir as práticas de poder através de uma teoria global, onde a variedade e a descontinuidade deste estejam subordinadas a um conceito universal.

Machado (1979) ressalta que para Foucault toda teoria é provisória, acidental e depende de um estado de desenvolvimento da pesquisa, que aceita o seu inacabado e sua parcialidade, porém necessita da formulação de conceitos que clarifiquem e organizem os dados, para que estes sejam explicitados, desenvolvidos e em seguida revistos, reformulados, substituídos a partir de um novo material de trabalho.

Neste seguimento, ainda de acordo com o autor, em Foucault nem a arqueologia, nem a genealogia, objetivam-se a fundar uma ciência, construir uma teoria ou se constituir como sistema, o programa que ambas formulam é a realização das análises fragmentárias e transformáveis.

Acerca das análises genealógicas do poder em Foucault, Machado (1979) destaca que é evidente a existência de formas de exercício do poder diferentes do Estado, embora estejam articuladas a ele de maneiras variadas são indispensáveis a sua sustentação e atuação eficaz.

Em relação a conceituação de poder em Foucault, o autor destaca que esse visa distinguir as grandes transformações do sistema estatal, as mudanças do sistema político ao nível dos mecanismos gerais, dos efeitos de conjunto e mecânica de poder que se expande por toda a sociedade, de forma que venha a assumir formas mais regionais e concretas, investindo em instituições, tomando corpo em técnicas de dominação.

Ainda para entender o que Foucault chamou de microfísica do poder, Machado (1979) discorre que significa tanto um deslocamento do espaço da análise

quanto do nível em que está se efetua, estes aspectos intimamente ligados, considerando o poder em suas extremidades, bem como suas formas locais, se correlacionam com a investigação dos procedimentos técnicos de poder, onde os quais realizam um controle detalhado do corpo, gestos, atitudes, comportamentos, hábitos, discursos.

No que se refere ao conceito de Poder apresentado por Foucault, Machado (1979) ressalta que os poderes analisados por Foucault, não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social, mas que funcionam como mecanismos ou dispositivos a que nada ou ninguém escapa, citando ainda a ideia defendida pelo autor de que o poder não é algo que se detém como uma coisa, não há como possuir ou não.

Ainda enfatizando a observação supracitada, para Foucault o poder não existe, mas sim práticas ou relações de poder, de modo que este se exerce, se efetua, que funciona de uma forma relacional entre os atores sociais.

Cabe abordar que Machado (1979) considerou como fundamental da análise, de acordo com ele saber e poder sem implicam de forma mútua, ou seja, não há relação de poder sem constituição de um campo do saber, assim como todo saber reciprocamente constitui novas relações de poder.

Questionado sobre o poder funcionar apenas de forma repressiva Foucault (2000) afirma, o que faz com o que poder se mantenha e seja aceito é o fato de não pesar como uma força que diz não, mas ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber e produz discurso.

Ao conceituar a genealogia, Foucault (1979) a nomeia provisoriamente de acoplamento do conhecimento com as memórias locais, onde se permite constituir um saber histórico das lutas e utilizar-se desse saber em táticas atuais.

Consubstanciando o supracitado, tratar-se de ativar os saberes locais, descontínuos, desqualificados, não legitimados, contra a instância teórica que se objetivaria a depurá-los, hierarquizá-los, ordená-los em nome de um conhecimento verdadeiro, em nome dos direitos de uma ciência detida por alguns.

Em relação a genealogia, Foucault (1979) acredita que deva combater os efeitos de poder centralizadores que estão ligados à instituição e ao funcionamento de um discurso científico organizado no interior de uma sociedade como a nossa, através da insurreição dos saberes.

Acerca dos saberes Foucault (1979, p.172) evidencia algumas questões relevantes, são elas: “o que é uma ciência”? Que sujeito falante, de experiência ou de saber se quer “memorizar” quando se diz: “Eu sou um cientista”? Qual vanguarda teórico-política pretende entronizar com o intuito de separá-la das demais formas de saber?”. Para o autor, a genealogia seria um empreendimento para libertar a sujeição dos saberes históricos, tornando-os capazes de oposição e luta contra a correção de um discurso teórico, unitário, formal e científico.

No que diz respeito sobre os conceitos de arqueologia e genealogia do saber, Foucault (1979) acredita, respectivamente, que é o método próprio a análise da discursividade local, em contrapartida a outra seria a tática, que a partir da dela, ativa-se os saberes libertos da sujeição, que emergiriam dessa.

Há uma certa ambiguidade do termo Poder, do qual Raffestin (1993) destaca “Poder” e “poder”, o poder com letra maiúscula postula com dados iniciais a soberania do Estado, a forma da lei ou da unidade global de uma dominação, entretanto o poder nome comum, esconde atrás do Poder, nome próprio e está presente nas relações.

O autor aduz que o Poder se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam o território, sendo este o poder visível e identificável, porém enfatiza que o poder mais perigoso é aquele que não se vê.

Destaca que o poder está em todo lugar, embora não englobe tudo, ele vem de todos os lugares, de forma que seria inútil procurar por ele, na existência original em um ponto central, num centro único de soberania, pois acredita que o alicerce móvel das relações de força que, por sua desigualdade induzem incessantemente a estados de poder sempre locais e instáveis.

Ainda acerca de poder Raffestin (1993) expõe que este se manifesta por ocasião da relação, aduzindo ser um processo de troca ou de comunicação, associando essa conceituação relacional de poder a um campo de poder, o campo da relação que organiza os elementos e as configurações.

No tocante a proposições de Foucault e a de problemática acerca de poder de Raffestin (1993), ele afirma que há uma inegável afinidade, pois ele acredita que toda relação é o ponto de surgimento do poder, fato esse que fundamenta sua multidimensionalidade.



Saquet (2007) fundamentado nas conceituações de poder em Foucault, expõe o conceito na perspectiva das relações sociais conflituosas e heterogêneas, variáveis, intencionalidades e relações de força que extrapolam a atuação do Estado e envolve processos da vida cotidiana.

Consubstanciando sua análise, Saquet (2007) observa as conceituações de Raffestin acerca de poder, sendo assim, destaca que também se baseou no conceito relacional de poder para suas análises.

Evidencia-se Saquet (2007), quando destaca a abordagem de Raffestin como multidimensional das relações de poder, traduzidas em uma compreensão múltipla do território e da territorialidade, enfatizando serem as relações de poder um componente indispensável na efetivação de um território.

O Direito à cidade é um conceito do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre que surgiu em 1968, na qual defendia que a população deveria ter acesso à vida urbana.

Sendo assim, para que haja a realização da sociedade urbana, de acordo com Lefebvre (1968), se faz necessário um planejamento orientado nas necessidades sociais, ou seja, as demandas da sociedade urbana. Nesta perspectiva, afirma que não bastam apenas relações e correlações na vida urbana, mas aponta uma força social e política capaz de operar esses meios.

Quando assevera sobre direito à cidade Lefebvre (1968) afirma que é um direito mal reconhecido e por isto torna-se pouco a pouco costumeiro, antes de se inscrever nos códigos formalizados, neste sentido, traz o seguinte entendimento, “direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.)” (LEFEBVRE, 1968) Na perspectiva do filósofo Henri Lefebvre, o conceito de direito à cidade aporta-se no seguinte entendimento:

O direito à cidade não poderia se reduzir à defesa de condições mínimas de acesso e figuração social. Para além destas garantias juridicamente constituídas, tratar-se-ia do direito intrínseco que todo homem detém de transformar democraticamente o espaço onde vive — a cidade como obra — distanciando-se das predominantes operações de comércio do espaço público, que por sua vez, apresentara-se como mercadoria pautada na lastimável tônica do "valor de troca" sobre o "valor de uso". (LEFEBREVE, 1968).

Contudo, todo homem tem o poder de mudar, é claro, democraticamente o lugar onde habita, pois, o direito à cidade não se reduz em defesas mínimas de condições, no que se refere ao acesso e a figuração social.

Em conformidade com Lefebvre (2008), ele criticava o caráter alienante da própria pretensão de tornar os problemas urbanos uma questão meramente administrativa, técnica, científica, pois ela mantém um aspecto fundamental da alienação dos cidadãos.

Nesse mesmo seguimento, o autor acredita que o direito à cidade avança numa concepção de cidadania que vai além do direito de voto e expressão verbal, trata-se de uma forma de democracia direta, pelo controle direto das pessoas sobre a forma de habitar a cidade, produzida como obra humana coletiva em que cada indivíduo e comunidade têm espaço para manifestar sua diferença.

No que tange acerca do direito à cidade, (HARVEY, 2014, p. 247) “o direito à cidade não deve ser entendido como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político social com uma imagem totalmente distinta”, de modo que haja erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, assim como reestruture os danos causados pela degradação ambiental, pois

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização (HARVEY, 2008, p. 74).

Portanto, o direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual, pois essa demanda esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedade sociais. Entretanto, para Guimarães (2017)

O direito fundamental à cidade e os direitos a ele associados são indivisíveis e sua proteção torna-se cada vez mais central e necessária, dado o fenômeno de urbanização em curso. Tais direitos são inter-relacionados e devem ser garantidos progressiva e integralmente. Não é possível falar em garantia ao direito à cidade, sem assegurar mobilidade, moradia, infraestrutura urbana, serviços públicos, meio ambiente sadio, participação democrática, dentre outros; são as pautas específicas que determinam o próprio conteúdo do direito à cidade e o atendimento conjunto entre eles irá garantir cidades justas, inclusivas, resilientes, democráticas. (GUIMARÃES, 2017, p. 659).

Percebe-se que, o direito à cidade não é apenas a soma de direitos e a inter-relação entre eles, mas este se relaciona ao poder de influência e criatividade com os quais os atores sociais têm para determinar os aspectos fundamentais sobre a cidade em que vivem.

Ainda em conformidade com Guimarães (2017) e o poder supracitado, define os destinos da cidade, ou seja, a partir de projetos utópicos e desejos na cidade, assim como a prática social exercida no espaço urbano, integram-se ao conteúdo jurídico do direito, passando a produzir reflexos na área, principalmente na gestão democrática das cidades e na imposição de limites à atuação estatal na gestão de espaços públicos.

Em continuação a discussão do direito à cidade, Guimarães (2017) aponta a interpretação de Lefebvre para o conceito, afirmando que alcança o poder de alteração e decisão, de modo amplo, os destinos e projetos para o espaço urbano, portanto, um direito coletivo.

Nesta perspectiva Guimarães (2017) expõe que, a partir desta concepção de Lefebvre, a gramática do direito à cidade pode assumir um duplo sentido, assim como pode apresentar um novo projeto para a cidade, afastando desigualdades sociais e mazelas socioambientais, atuando como um questionar dos projetos de cidade que enfocam um consenso deturpado de ideias abstratas sobre esta.

Por outro lado, o direito à cidade também assumiria um papel de reivindicar, demanda por direitos a serem exercidos no espaço urbano; um litígio por direitos sociais e difusos, diretamente relacionados à dignidade da pessoa humana e outros fundamentos, objetivos e princípios estabelecidos em nossa Constituição Federal.

Portanto, o autor esclarece considerando o apresentado por Lefebvre, “conjugando-se os aspectos sociais, políticos e jurídicos, pode-se concluir que se trata de um direito revolucionário, capaz de alterar a vida de milhões de pessoas que vivem na cidade, diminuindo as desigualdades sociais”. (GUIMARÃES, 2017, p. 660).

Conforme observa Guimarães (2017) o direito à cidade não possui apenas um conteúdo direcionado a área jurídica, portanto, não está restrito aos estudos do dessa área de conhecimento. Neste sentido a autora destaca que tem sentido adversativo, ou seja, as exigências relacionadas ao conceito são recorrentes nos movimentos sociais e organizações que trabalham com temas urbanos.

O Direito à cidade trata da transformação e projeto de uma nova cidade focada nas necessidades das pessoas, voltada para a cidadania ativa, ou seja, efetiva, pertencimento e a democracia.

Nesta perspectiva Guimarães (2017) corrobora que o direito à cidade se fundamenta em:

O direito à cidade relaciona-se, assim, aos anseios de quem mora, trabalha, sobrevive, produz no espaço urbano: ele deve ser definido por processos de participação – que não sejam meramente formais –, pelas experiências, inclusive as práticas espontâneas vivenciadas na cidade. Ele está marcado pelo poder de alteração e decidir, de modo amplo, os destinos e projetos para o espaço urbano. Trata-se, portanto, de conteúdo que terá diretos reflexos jurídicos, podendo-se destacar o direito à gestão democrática da cidade. (GUIMARÃES, p. 632-633).

Contudo, a fundamentação do direito à cidade na perspectiva da participação dos cidadãos, não apenas de maneira formal, mas que expresse a efetividade das experiências dos atores sociais e suas vivências locais, neste sentido, é um marco do conceito a gestão democrática da cidade.

No tocante ao cenário político no Brasil, perpassou ao longo de seu processo civilizatório por diversos entraves, em sua maioria, advindo do clamor social por maior espaço de diálogos referente às demandas sociais.

Neste sentido, foi produzida em 1988, a elaboração da Constituição Federal, que contou com a participação da comunidade, principalmente diante dos pedidos por descentralização e por mecanismos de controle social. Assim, o texto consegue assegurar legalmente instrumentos que garantiam a possibilidade do caráter deliberativo, onde a sociedade civil estava inclusa como parte fundamental no processo de desenho e avaliação das políticas públicas.

Segundo Kramer (2016), a CF de 1988 foi o marco legal e institucional das práticas de participação cidadã no Brasil, ele aduz que ao refletir acerca dos avanços institucionais e legais do Brasil, considerando as últimas décadas, a respeito da participação da população na política, temos que nos remeter à Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” que tem um papel de extrema relevância no processo de participação cidadã no país.

A participação cidadã à luz da CF de 1988 apresenta-se em seu artigo primeiro, parágrafo único, afirmando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta

Constituição”, deste modo fica explícito à importância do cidadão ao indicar a possibilidade de sua participação direta da coisa pública (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 garante a participação de diversos atores da sociedade em diferentes processos de tomada de decisão, ou seja, o Estado não somente amplia a participação da sociedade civil nas ações estatais, mas restabelece novas relações com essa sociedade. Então, estas relações que asseguram “a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” conforme preconiza o artigo 204 e incisos da CF.

De acordo com Kraemer (2016, p. 70) “a CF 1988 efetivamente caminha para uma maior autonomia financeira e nos processos de formulação e implementação de políticas públicas para os estados e municípios do país”. Para o autor, cria-se uma maior aproximação de diversos atores, nas discussões acerca de questões de ordem social no estabelecimento de políticas direcionadas ao bem-estar da população, onde fortaleceram o exercício da cidadania e democracia.

Além disso, apresenta que no aparato institucional da Constituição Federal de 1988, encontra-se diversos instrumentos referentes à democracia participativa, estes possibilitam maior aproximação da população às discussões públicas e a aproximação com as premissas da cidadania deliberativa. (KRAEMER, 2016). Desta forma, observamos o instrumento jurídico como marco da participação popular.

No intuito de reforçar à relevância da participação cidadã Kraemer (2016) faz algumas afirmações, dentre essas,

A democracia participativa é um processo permanente de educação para a cidadania ativa para que tenhamos uma população efetivamente ciente dos deveres e direitos que envolvem nossa sociedade, voltada para o bem comum”; “o regime democrático é fortalecido com a cobrança e o controle da população, ou seja, pelo exercício do controle social. (KRAEMER, 2016, p. 80-81).

Neste viés, reforça a necessidade de a gestão pública participativa garantir a participação popular efetiva, através da prática do direito à cidade, fortalecendo o exercício da democracia efetiva, onde os atores sociais tenham o seu direito garantido e expresso através das dinâmicas de participação da gestão pública.

Todavia, as condições de contestação pública e participação política, de acordo com Kinzo (2001), o país amplia-se de forma significativa, mas ele reconhece que é inegável a existência de problemas no que se refere a qualidade da

contestação pública, assim como a da participação social no efetivo processo decisório democrático.

Diante de todos os entraves, a CF de 1988 é um marco histórico para as políticas de proteção social, a partir dessa, as outras deixaram de possuir uma atenção restrita, centralizada e passaram a adotar um processo de descentralização com aspectos universais e inclusivos, muito embora ainda existam entraves para o alcance da efetividade das políticas sociais no Brasil (KRAEMER, 2016).

Ao analisar as formas de Poder, Foucault (2008) acredita que não se trata de analisar as formas regulamentares e legítimas do Poder em seu centro, no que possam ser seus mecanismos gerais e seus efeitos constantes, mas de captar o Poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar, assim como, nas suas formas institucionais mais regionais e locais, pois este acredita no poder de forma relacional, que se permeia através das relações.

Portanto, conforme o pensamento apresentado cumpre destacar o previsto na Federal Constituição e no Estatuto das Cidades - Lei Federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dando outras providências, acerca da necessidade da implantação do Plano Diretor nas cidades e a contribuição da comunidade para efetivação desta política pública participativa que é o Plano Diretor Municipal.

A concepção do Plano Diretor é proveniente de mecanismos democráticos, onde possibilitam a prática da gestão pública participativa, com a participação direta e efetiva da população no planejamento urbano, advém da previsão constitucional que expressa a possibilidade da participação da sociedade civil organizada na gestão democrática das políticas públicas, como forma de controle social.

Souza (2002) acredita que o planejamento e a gestão urbana têm como finalidade contribuir para uma mudança social positiva, de acordo com o autor o planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando se evitar ou minimizar problemas. Além do mais, o plano diretor é uma política pública de planejamento, suas revisões no mínimo a cada dez anos, visam garantir à continuidade desses objetivos, conforme preconiza A CF/88 e o Estatuto da Cidade.

Consustanciando a importância da Política supracitada temos o pensamento de Castells (2015), de acordo com ele é essencial a capacidade de construir um consentimento para que se faça cumprir as regras que governam as instituições e organizações da sociedade, através destas regras que as relações de poder se

expressam, pois, são frutos da conciliação dos atores sociais em defesa de seus interesses sob a bandeira de seus valores. Para autor, é o processo de comunicação que media a forma pela qual as relações de poder são construídas e desafiadas em todas as áreas de prática social, inclusive na prática política.

Necessário se faz, abordar o pensamento de Souza (2002) que considera o caminho mais legítimo democraticamente para alcançar mais justiça social e uma melhor qualidade de vida, se dá quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos estabelecendo assim prioridades. Neste sentido fica cristalina a ideia de pensar nas políticas públicas participativas como interação entre sociedade organizada, conselhos gestores, entidades civis e outros segmentos, para o bem comum, garantindo que estes atuem de forma efetiva.

Importante ressaltar, que antes mesmo de analisar o caráter objetivo da participação social, que é sua efetivação conforme preconiza a lei, necessário se faz, entender a forma como a sociedade se organiza, compreender ainda o território além de espaço geográfico ou simbólico, bem como evidenciar à territorialidade e suas formas de manifestações e sua relação com o poder.

A partir desta análise, entender o poder conforme preceitua Foucault (1979), como uma relação, não como uma coisa, mas como algo que se mantém por não funcionar apenas como uma força que nega direito ou impõe regras, mas que premeia, produz discursos, proporciona a interação social.

Contudo, vê-se, a participação social como relação de poder entre Estado e sociedade, que devem atuar juntos para a criação de políticas públicas que visem o preconizado por Souza (2002) como caminho democraticamente legítimo, o que busca à justiça social e melhor qualidade de vida aos indivíduos.

Portanto, o Plano Diretor, política pública de desenvolvimento municipal é uma relação de poder que se manifesta através do poder público municipal e sociedade local em seus processos de revisão, entender essa relação de poder, assim como observar como ela se manifesta e se expressa é essencial para observar se a constituição está sendo respeitada, garantindo o direito fundamental de participação dos cidadãos.

## **1.2 A Constituição Federal de 1988 e seus Mecanismos de Participação Democrática**

A Constituição Federal do Brasil foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada no dia 05 de outubro do mesmo ano, é a lei suprema do nosso país também conhecida como nossa Carta Magna, serve como parâmetro de validade para todas as demais espécies normativas, em síntese é o topo do nosso ordenamento jurídico. Em seu preâmbulo a CF 1988 traz o seguinte enunciado:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988).

Neste viés, observa-se que o instrumento jurídico apresenta já em seu preâmbulo acerca da instituição de um Estado democrático de direito, garantindo assim o exercício dos direitos sociais contidos em seu texto, dentre os quais destacamos o direito de participação dos cidadãos.

Em relação a participação da sociedade no desenho, implementação e controle social das políticas públicas em 1988 nas discussões que antecederam a promulgação de CF de 1988, Rocha (2005) discorre que a reivindicação por maior participação popular foi encaminhada para a Assembleia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte, onde foi apresentado e aceito, contendo mais de quatrocentas mil assinaturas. Ele acrescenta, que

O processo de emendas populares adotado pelo Regimento Interno da Assembleia Constituinte foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional. (ROCHA, 2005, p.135).

Para a autora referenciada no parágrafo anterior a CF de 1988 absorveu grande parte das reivindicações advindas do clamor por participação popular na constituinte, de forma que institucionalizou em seu texto várias formas de participação da sociedade no Estado, destacando como referência à participação direta o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.



Além do mais, do início ao fim do processo de promulgação a CF de 1988 houve o envolvimento de vários grupos políticos, econômicos e sociais, de acordo com Kraemer (2016) sendo que, cada um tentando aumentar ou restringir os limites dos arranjos sociais, político e econômico a ser estabelecido.

O autor ainda destaca o envolvimento das forças conservadoras sustentadas pelo governo militar e os setores da esquerda, conhecidos como progressistas, que defendiam reformas com potencial de ganhos para a sociedade, bem como a ampliação de direitos sociais e criação de canais de participação popular.

Para o estudioso, os setores progressistas por mais que fossem minoritários tiveram um papel relevante e fundamental no processo de elaboração da CF de 1988, criando assim uma maior possibilidade de aproximação entre os diversos atores sociais, na discussão das políticas públicas.

No âmbito das políticas sociais a CF de 1988 representa uma grande mudança nas políticas de proteção social no Brasil, Kraemer (2016, p. 73) define políticas sociais como, “políticas públicas voltadas para o bem-estar e a proteção social, abrangendo áreas como a saúde, a previdência, a assistência social, a educação e a habitação”.

Contudo, a partir da implementação da Constituição Federal de 1988 a sociedade garantiu seu direito de participação, não apenas de forma representativa, mas também de forma efetiva nas tomadas de decisões e formulação de políticas públicas, estabelecendo sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública.

Entretanto, a CF de 1988 ainda no seu título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, no capítulo IV que abrange os direitos políticos, nos apresenta em seu artigo 14º, incisos I, II III, três mecanismos de participação popular:

**Art. 14.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988).

A partir da Carta Magna de 1988, Kraemer (2016, p. 79) acredita que ela, “[...]dá ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto

normativo de interesse coletivo, o qual após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei”.

Conforme o apresentado pelo autor, destacamos a discussão apresentada na pesquisa como uma garantia da CF/88, o que nos leva a enfatizar as discussões a partir do que está determina como direito aos cidadãos, ou seja, a efetiva participação na gestão pública.

Ainda apoiado no pensamento de Kraemer (2016) cumpre discorrer sobre o que este aduz acerca dos mecanismos de participação supracitados, para o autor mesmo que estes não façam parte do cotidiano dos brasileiros, eles possibilitam uma perspectiva mais democrática acerca da participação.

Kraemer (2016) discorre ainda sobre várias iniciativas que foram surgindo com o objetivo de promover o desenvolvimento através da interação dos atores sociais, poder público e sociedade, como os seguintes exemplos: Agência de desenvolvimento local; Agenda 21 Local; Conferências de políticas públicas, Conselhos, Consórcios Intermunicipais, DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, Fóruns, Audiências Públicas, Orçamento participativo, Parcerias, Polos de desenvolvimento e as Redes.

Os conselhos municipais e as conferências das cidades, surgiram, entre outros instrumentos, com a finalidade de legitimar os processos participativos nas políticas públicas. Villela *et al* (2016. p. 620), apresenta o contexto das políticas públicas no Brasil, de acordo com este o movimento desenvolvimentista iniciado em 1960, sendo interrompido no período da ditadura militar, ganhou forças novamente após o fim deste período.

Apenas a partir daí começa a surgir um debate sobre a questão urbana na agenda da política nacional, bem como interlocutores com a sociedade, que almejavam facilitar a negociação entre os atores. Dessa forma, a atuação dos governos locais e a participação dos atores locais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à cidade inicia um processo embrionário graças, em boa parte, à criação de instrumentos de promoção da participação social (VILLELA *et al*, 2016. p. 620).

Observamos o que Bava (1994, p. 8) destaca, “a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões das políticas públicas”. Portanto, entende-se que, a participação popular é

a garantia do direito à cidade através da intervenção da sociedade na gestão pública.

Para Zani (2016) a maioria dos conselhos gestores quando instituídos no Brasil possuíam natureza consultiva, a exemplo do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado como órgão de assessoramento, instituído como órgão de cooperação no Ministério da Educação e Saúde Pública, tem como função elaborar estudos como órgão consultivo da administração pública, referente à administração do serviço social.

O autor aborda, que a CF/88 e as respectivas leis que disciplinam as políticas públicas no Brasil, representam grandes avanços no que se refere à participação popular, assim como na gestão social, e reforça seu argumento aduzindo acerca do “ processo democrático para a escolha de seus membros e a prioridade para a composição (membros da sociedade civil e membros do poder público) ”. (ZANI, 2016, p. 51).

Conforme (ZANI. p. 61) a Constituição Federal de 1988 inseriu a participação social através dos conselhos municipais, assim como fortaleceu os conselhos gestores através da sua composição por técnicos e representantes da sociedade civil.

Com a CF/88 são introduzidas diversas mudanças que alteram substancialmente o formato do sistema de proteção social, incluindo a participação sociedade civil no processo decisório governamental via conselhos municipais. (ZANI. p. 61).

O autor reforça que o fortalecimento dos conselhos gestores, assim com a criação dos conselhos municipais, inseridos pela CF/88, como uma alteração considerável na forma da participação da sociedade, reconhecendo essas mudanças como substanciais.

Villela e Medeiros (2016) discorrem sobre a composição dos conselhos municipais e sua pluralidade de atores com diferentes interesses, mas uma demanda social específica, neste viés os autores apresentam o conceito de dinâmica política dos atores sociais.

Dinâmica é movimento; política é jogo de poder e de relações de interesse; atores sociais é o termo usado pelas ciências sociais para se referir a representações de pessoas, de grupos, de entidades, de comunidades etc. [...]. Dinâmica política dos atores sociais é o movimento elaborado no jogo de poder das representações sociais [...]. Então: pode ser entendida como as disputas pelo poder de diferentes grupos, grupos estes formados a partir das representações de pessoas que compartilham dos mesmos objetivos

conflitantes com os interesses dos grupos que estão no poder. (VILLELA e MEDEIROS, p. 92).

Diante do apresentado pelos autores, relacionando a dinâmica política como disputa de poder, ressalta-se o conceito já apresentado do poder com algo relacional, que se expressa a partir das relações, no contexto das demandas sociais observa-se ainda, quanto aos interesses discutidos através da gestão pública, que nem sempre atendem a uma demanda coletiva.

Para responder o que seria uma representação política, Villela e Medeiros (2016) explicam citando o exemplo da associação de bairro, como representação política dos moradores de uma localidade, de acordo com os autores essas representações políticas podem ser denominadas de atores sociais.

Villela e Medeiros (2016) citam os conselhos municipais como mais um exemplo de democracia participativa instituído pela CF/88, para os autores ele representam os anseios dos cidadãos que passam a ter voz e interferir em decisões e escolhas das políticas públicas.

Na democracia participativa, como o nome indica, o cidadão participa diretamente das decisões, e na democracia representativa ele é representado pelos políticos eleitos. Na democracia participativa existe a ação direta do cidadão, como a ação dos conselhos municipais (saúde, assistência social, criança e adolescente e outros), nas experiências dos orçamentos participativos, nos fóruns democráticos, na força dos movimentos sociais. Estas, entre outras ações participativas, passam a intervir na gestão pública e nos processos decisórios. Os conselhos municipais ou denominados conselhos gestores buscam incorporar a participação da sociedade civil na gestão pública, ou seja, nas escolhas que são feitas e influenciam a vida dos cidadãos. (VILLELA e MEDEIROS. 2016, p. 94).

Os autores reconhecem o trabalho dos conselhos na busca pela participação da sociedade civil, destacam que, “por meio da democracia participativa os conselhos municipais atuam como legítimos mecanismos de interlocução da sociedade junto ao Estado na canalização de demandas e necessidades”. (VILLELA e MEDEIROS, 2016, p. 94).

Para Villela e Medeiro (2016) quando a participação da sociedade é efetiva, denomina-se, cidadania deliberativa. Para os autores segundo a cidadania deliberativa os atores precisam ter autonomia, ou seja, não deve temer expor ideias e interesses, pois a cidadania pauta-se na igualdade participativa.

A fim de que um ator social não prevaleça sobre outro, deve-se valorizar a participação e o diálogo entre a sociedade, que se faz representar pelos atores sociais, como os conselhos e nossos representantes no cenário político e econômico. A gestão social é aquela que visa o bem comum, tem as ações oriundas das bases para os centros de poder. A gestão social não deve ser confundida com gestão estratégica, pois esta é direcionada à esfera privada, estabelece relações de lucros e de interesses individualizados, contrários aos interesses coletivos e discutidos pela sociedade. (VILLELA e MEDEIROS, p. 115).

Destaca-se que, cidadania deliberativa se fundamenta em uma participação popular que promova à igualdade entre os atores sociais, nas discussões, nesta mesma perspectiva, enfatiza-se que, a gestão social não se confunde com uma gestão estratégica, pois esta busca atender aos interesses da coletividade.

Conforme Kronenberg, Medeiros e Dias (2016, p. 153) gestão social significa,

Um processo de gestão participativo no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos. Quer dizer um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito a se manifestar, sem serem coagidos. A prática da gestão social nos conselhos deve ser entendida pelo envolvimento tanto dos conselheiros como da população de forma geral nas discussões e deliberações.

O supracitado reforça ainda mais acerca da gestão social pois, ela promove a participação de forma efetiva, assim como, garante aos cidadãos espaço para discussão, onde possam se manifestar de forma democrática.

Ainda segundo as autoras supracitadas os conselhos municipais podem ser considerados como canal principal de participação cidadã, seja nas esferas, federal, estadual ou municipal, estes são espaços públicos potenciais para a prática da gestão social.

Para (SANTOS, 2002, p. 458) “o Brasil é uma sociedade com uma longa tradição política autoritária”. Neste sentido, o autor destaca acerca da predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático, que se resultou em um Estado, que possui as seguintes características nos que diz respeito à sistema político e cultura.

A marginalização, política e social, das classes populares, ou sua integração através do populismo e do clientelismo, a restrição de esfera pública e sua privatização pelas elites patrimonialista, a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, organizando uma discrepância entre o ‘país legal’ e o ‘país real’. (SANTOS, 2002, p. 458).

Na discussão sobre a sociedade e a política brasileira, Santos (2002) as traduz, que são caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a

sociedade civil, assim como por grandes obstáculos sobre a construção da cidadania e também ao exercício dos direitos bem como à participação popular autônoma.

Em um retrospecto do cenário nacional, Santos (2002) assevera sobre a crise do Estado desenvolvimentista, mostrando que esta coincidiu com a transição democrática ao final da década de 1970, conforme o autor, nessa época o debate político colocou a democratização da vida política bem como a construção da cidadania como centralizadores da agenda política nacional, afirma portanto que, foram as preocupações surgidas nos debates que conduziram a CF/88 e fortaleceram a tônica dos direitos de cidadania, na descentralização política, reforçando também o poder local.

O orçamento participativo de acordo com Santos (2002) é uma forma em que a administração pública, procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, onde se recorre à participação direta da sociedade em fases diferentes, como preparação e implantação orçamentária, preocupando-se, com as prioridades na distribuição dos recursos de investimentos.

Além disso, o autor designa orçamento participativo como OP e o define como uma estrutura e um processo de participação comunitária, que se baseia em três grandes princípios, assim como em um conjunto de instituições que atuam como mecanismos ou canais de participação popular, sustentando-se, no processo de tomada de decisões da administração municipal.

Os princípios destacados por Santos (2002) para conceituar o OP, são:

- a)** Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, status ou prerrogativas especiais;
- b)** A participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c)** Os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma 'combinação de critérios gerais' – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de "critérios técnicos" – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo. (SANTOS, 2002, p. 467).

Conforme o preconizado por Santos (2002) o objetivo do OP é estimular uma dinâmica e formar um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos

públicos, por meio de decisões partilhadas acerca da distribuição dos fundos orçamentários, assim como da responsabilização administrativa, direcionada à efetivação dessas decisões. Ainda neste entendimento, o estudioso enfatiza,

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, por quais as classes populares, têm representação majoritária. (SANTOS, 2002, p. 512).

Para o autor são nas comunidades onde vivem, que as classes se organizam e são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos, estes legitimam as reivindicações e exigências, assim como a participação nas decisões que são tomadas para lhes responder.

O autor acrescenta que a seleção de prioridades e obras, incluídas no plano de investimento, são feitas por intermédio de critérios objetivos, estes são definidos por um complexo processo de negociação, com lugar nas reuniões intermediárias, assembleias nacionais, plenárias temáticas e no Conselho do OP.

Portanto, conforme Santos (2002), o OP transformou a cultura política das organizações comunitárias, deixando de ser uma cultura de protesto e da confrontação para uma cultura política do conflito e da negociação.

Acerca do orçamento participativo e sua dinâmica, Calado (2016) traz o seguinte entendimento,

Orçamento participativo é um mecanismo que permite aos cidadãos participar da elaboração do orçamento público, [...] a população indica as ações a serem executadas e define as prioridades para aplicação dos recursos públicos em assembleias abertas à participação de todos os interessados. (CALADO, 2016, p. 184).

Sobre as dificuldades enfrentadas pelos conselhos, Calado (2016) discorre que o convívio transpassado por conflitos e os conselhos enfrentam diversas dificuldades para exercer seu pleno funcionamento, pois estrutura precária, falta de transparência, influência do governo na agenda de discussões e nas decisões, entre outras. Tornam-se, obstáculos para estes e em muitos casos, há também a resistência dos governos em reconhecer o direito dos cidadãos de participar da gestão e pelo receio de dividir poder com a sociedade.

O aludido reforçar acerca dos entraves enfrentados pela população em participar efetivamente das políticas públicas, em diferentes contextos, a gestão pública local deve oportunizar aos cidadãos a participação, embora na prática os entres dificulte essa dinâmica, sociedade e poder público atuando juntos.

No que se refere sobre desinteresse da sociedade pela política, Calado (2016), discorre que é reforçado por constantes escândalos de corrupção e pela ineficácia do Estado em solucionar os problemas mais sérios da sociedade. A autora acrescenta ainda sobre o descrédito no legislativo se dá também pela baixa capacitação dos parlamentares, especialmente nos municípios, sem que haja, em muitos desses locais, servidores qualificados nas Câmaras Municipais.

O crescimento de mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública leva a refletir sobre a interação estabelecida entre participantes e representantes escolhidos por meio do voto. O diálogo, que é a base do modelo de gestão social, permite que diferentes atores se articulem e interajam para melhorar a vida em sociedade. (CALADO, 2016, p. 204).

A interação percorrida pela autora entre sociedade e os seus representantes, evidencia o diálogo como base para a gestão social, neste sentido, a participação se expressa, através da interação dos atores sociais na construção de políticas públicas de caráter participativo que garanta o direito à cidade.

Conforme Souza (2002), em sua essência o orçamento participativo constitui-se a uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população, seja de um município ou unidade territorial administrativa, em participar efetivamente das tomadas decisões sobre os objetivos dos investimentos públicos. Nesta perspectiva o autor acrescenta,

A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, sobre as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior. (Souza, 2002, p. 344-343).

Segundo (Souza, 2002, p. 345) “as etapas do orçamento participativo variam de município para município”, para o autor as variações ocorrem principalmente nos municípios onde o processo é mais consultivo do que deliberativo. O autor aludi que nesses municípios as etapas do OP tendem a ser mais simplificadas, onde afirma, que nesses casos a participação não passa de uma pseudoparticipação.

Ainda conforme Souza (2002) não há uma receita para implantação de orçamentos participativos, porque cada município tem suas particularidades regionais e locais, neste viés o autor assevera que, cada município em certa medida



terá que “reinventar” ou “traduzir” os princípios gerais do OP, alinhando as suas necessidades e peculiaridades.

Acerca da efetividade da participação social no orçamento participativo Souza (2002) entende,

A participação, uma vez superados os diversos obstáculos, reforça o exercício da cidadania, ao expandir as chances de maior integração e minimização da exclusão dos desprivilegiados em reação ao acesso a fatores de satisfação de necessidades básicas. (SOUZA, 2002, p. 390).

Neste sentido, pensar essa efetividade é estabelecer formas para combater os entraves que dificultam a participação social, pois uma vez que, estes forem superados o exercício da cidadania poderá se expressar na prática.

Diante de vários mecanismos de participação social apresentados fica expresso quanto o âmbito local dessas políticas, ou seja, são nos municípios onde há uma maior oportunidade de participação política e administrativa na gestão pública.

Observa-se que em âmbito regional ou local, os mecanismos representativos continuam a ser o eixo de legitimação das autoridades locais, porém é notório o crescimento acerca da consciência de que é necessário desenvolver novas formas de participação efetiva da população, onde se permita ampliar a legitimidade de decisões significativas para a comunidade local, aproximando-os da complexidade das tomadas de decisões públicas.

### **1.3 O Plano Diretor Municipal**

No âmbito das políticas locais, considerando o instrumento jurídico de participação cidadã previsto na Constituição Federal de 1988, pode se destacar a política de desenvolvimento municipal executada pelo Poder Público Municipal, a qual tem previsão legal, a criação do Plano Diretor, que estabelece a obrigatoriedade da participação cidadã no planejamento do município.

O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, devendo ser observado pelos agentes públicos e

privados, com vista a promover uma ação integrada destes agentes em prol do desenvolvimento municipal, conforme dispõe o teor artigo segundo da lei municipal 2424/2005, lei que dispõe sobre a revisão do PD em Araguaína.

A previsão legal do Plano Diretor está instituída na Constituição Federal de 1988 no capítulo II, que dispõe sobre a política urbana em seus artigos 182 e 183, estabelece os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

O artigo 182, caput e parágrafo primeiro, aduzem quanto às diretrizes de políticas urbanas, das quais, se destaca a criação do Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

**Art. 182:** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

**Parágrafo 1º:** O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988).

Para sua aprovação o Plano Diretor deverá cumprir algumas etapas que contemplam a participação social formal e efetiva, depois ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito de cada município. Então, o resultado formalizado como Lei Municipal é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo, conforme dispõe o Estatuto da Cidade.

O PD é um instrumento jurídico de natureza técnica, ou seja, um documento técnico, com conteúdo relacionado ao resultado de uma discussão política sobre a cidade, garantindo a participação social efetiva no seu processo, resultando em um documento produzido através de um processo que canalize propostas da sociedade para o desenvolvimento do município, que incorpore suas dimensões políticas, social, econômica, cultural, físico-territorial e ambiental.

A concepção do Plano Diretor vem de um novo modelo de gestão urbana, afastando-se do caráter tecnocrático e desenvolvendo um caráter participativo entre os atores sociais, buscando garantias e direitos que assegurem a redução das desigualdades sociais.

Entretanto, sua elaboração deve garantir a ampla participação da população em suas etapas de discussão, elaboração, fiscalização e avaliação da política

urbana, baseando-se nos mecanismos de uma gestão pública participativa, conforme preconiza a CF de 1988 e o Estatuto das Cidades de 2001.

Moreira (2008) ao discorrer sobre o Plano Diretor e seu caráter democrático aludi que, um plano de diretrizes dirigido à política urbana, onde respeita a diversidade das características demográficas, assim como as geográficas, socioeconômicas e políticas locais, ou seja, de cada município, não pode ser encarado como um plano padronizado.

O autor considera que, cada município tem uma especialização funcional que lhe é própria e reflete as opções de localização da população, dos serviços e das atividades desenvolvidas, sendo assim, cada cidade requer políticas públicas peculiares e de diferentes exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Portanto, é cediço que na elaboração do PD deve-se analisar a realidade em específico de cada cidade, para desenvolver um Plano que atenda as demandas locais e desenvolva suas potencialidades, assim como reduza suas desigualdades sociais e assegure o exercício da cidadania nesse processo, através de dinâmicas sociais democráticas.

Neste viés Noronha e Marques (2001) ao discorrerem sobre a formulação de um plano que promova o desenvolvimento municipal, expõe que desenvolver significa a promoção de melhorias qualitativas na condição de vida, das pessoas de uma determinada localidade em um dado espaço de tempo, enfatizando que proposições nesse sentido, só há cabimento quando se tem conhecimento da situação atual e conhece uma que pode ser considerada melhor e é conforme essa referência que é possível o dimensionamento da melhoria almejada e do que se pode alcançar.

Para Noronha e Marques (2001) a melhor maneira para se conseguir assegurar a melhoria da condição de vida das pessoas é conseguindo o maior engajamento possível, ou seja, fazer com que o máximo de pessoas possíveis de uma cidade participem do processo de elaboração de um plano municipal, recrutando estes para formulação do plano de forma efetiva.

Conforme Villaça (1995, p. 238) “a inexistência do plano diretor, na prática, tem facilitado muito a enorme confusão que hoje reina em torno de seu conceito”. Este o conceitua como,

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua

região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1995, p. 238).

Acerca do conceito de Plano Diretor e seu surgimento Villaça (1995) apresenta que, o seu desenvolvimento no Brasil começa mais ou menos a partir dos anos 50 e embora essa expressão “plano diretor” já fosse inserida em planos com o Plano Agache no Rio de Janeiro em 1930, assim como o zoneamento (embora sob formas rudimentares) em São Paulo e Rio de Janeiro, já existia desde o final do século passado.

Desde o seu surgimento que o PD enfrenta entraves quanto à limitação do seu conteúdo, neste sentido Villaça (1995) destaca que,

Não são poucos nem simples os dilemas que o plano diretor vem enfrentando no Brasil. Desde o Plano de 1971, para São Paulo, conhecido por PDDI, muitos planos diretores têm se limitado (exceção feita ao zoneamento que, em geral, tem sido objeto de leis específicas e padecido das limitações acima indicadas) a princípios, objetivos e diretrizes gerais. (VILLAÇA, 1995, p. 239).

Porém foi nos anos 90 que, conforme Villaça, “cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos 90” (VILLAÇA, 1995, p. 243).

A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados nos Legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do País. (VILLAÇA, 1995, p. 244).

Sobre à metodologia dos Planos Diretores o autor informa, sobre destacar a recusa ao diagnóstico técnico como mecanismo “revelador” dos problemas. Para o autor os diferentes segmentos da sociedade já sabem e entendem acerca seus problemas, pois os problemas a serem discutidos no PD, bem como as prioridades deste, trata-se de questões políticas se não técnicas. Neste sentido Villaça enfatiza,

São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre a posteriori (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalar,

fundamentar ou viabilizar as propostas, que são políticas, nunca para revelar os problemas. (VILLAÇA, 1995, p. 244).

O início da politização dos planos caracteriza-se pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que claramente aparecem como conflitantes. (VILLAÇA, 1995, p. 246). Villaça apresenta ainda, a seguinte discussão,

As facções da classe dominante brasileira, com interesses mais ligados à produção do espaço urbano, estão na seguinte encruzilhada. Por um lado, têm cada vez menos condições de fazer planos que revelem suas reais propostas para nossas cidades e, por outro, não têm condições de fazer planos que atendam às necessidades da maioria de suas populações. Por paradoxal que possa parecer, a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor, constante da Constituição de 88, não representa outra coisa senão um discurso com o qual aquelas facções procuram ocultar esse dilema. (VILLAÇA, 1995, p. 246).

Conforme o autor, essas facções ainda têm a possibilidade de continuar governando as cidades brasileiras por algum tempo, “construindo suas (delas) obras, mas sua frágil hegemonia na esfera urbana dificulta o anúncio prévio de tais obras, ou seja, os planos” (VILLAÇA, 1995, p. 246).

Acrescenta que àquela classe deverá evitar planos diretores em um futuro não muito distante, pois considerando a pequena participação das organizações populares, a elaboração dos planos está cada vez mais desenvolvendo-se, politizando e se transformando, no mínimo, em momentos não muito agradáveis para os interesses dominantes.

Villaça (1995) enfatiza, acerca das camadas populares e a falta de motivação para participar de debates sobre planos diretores, conforme o autor é provável o início de um novo período de não reatividade semelhante ao passado. Portanto o autor considera que, são pequenas as possibilidades de elaboração de planos diretores no país, em futuro não muito distante.

Embora a previsão legal do Plano Diretor em nosso ordenamento jurídico é existente desde 1988 através da promulgação da Constituição Federal, mas foi somente em 2001 que a Lei Federal regulamentou a matéria com as diretrizes gerais da política urbana.

Cumprir destacar a primeira etapa de um PD, que é a leitura técnica e comunitária da realidade local, está tem com o objetivo a compreensão o que está ocorrendo nas diferentes partes do município.

Para Santoro e Cymbalista (2004) a leitura urbanística deverá apresentar informações sobre onde e como as pessoas vivem, além de indicadores socioeconômicos para caracterização da população, através de dados, como renda, emprego, escolaridade, saúde, acesso à água e esgoto, entre outros. Além disto, deverá ser realizada de forma bastante criteriosa para não haver distorção da realidade.

A dinâmica da leitura da legislação no município objetiva analisar a compatibilidade entre a legislação municipal e as novas regras da política urbana estabelecidas pela CF/88, assim como no Estatuto da Cidade, como também constatar quais legislações devem ser observadas e respeitadas pelo Plano Diretor, a leitura deverá considerar em sua realização a observação das legislações municipais, estaduais e federais que dizem respeito à política urbana e incidem sobre o município e Lei Orgânica Municipal. Segundo Santoro e Cymbalista (2004, p. 2).

O objetivo da leitura comunitária é que as pessoas que vivem na cidade olhem para seu cotidiano e seus problemas e os relacionem com o funcionamento geral da cidade, ampliando a percepção da dinâmica urbana. Para garantir o sucesso da leitura comunitária, é preciso identificar os atores sociais envolvidos no desenvolvimento urbano e rural; estabelecer uma estratégia de mobilização com reuniões e materiais didáticos com metodologia apropriada.

A posteriori a coleta de informações advindas da comunidade local, a equipe de realização do plano deverá sistematizá-las, identificando os temas apresentados e os problemas comuns a todos, assim como os específicos relativos apenas a uma parte da cidade. Destaca-se ainda, a importância da sistematização, considerar as qualidades e potencialidades do município.

Em relação ao material produzido, Santoro e Cymbalista (2004) enfatizam que o material será analisado, complementado as informações apresentadas na leitura técnica, e fazendo sua consolidação na leitura compartilhada.

Contudo, para os autores a consolidação do material deverá retornar as comunidades, para que se promova o debate das questões e propostas que surgiram, momento em que se propicia, uma visão das questões do município no geral além dos bairros e regiões.

#### **1.4 O Estatuto da Cidade: Lei Federal 10.257/2001**

No que diz respeito, a história do Estatuto da Cidade, Moreira (2003), a Lei Federal 10.257/2001 é a primeira que apresenta ao teor do seu texto uma denominação específica, enfatizando que já no artigo 1º, faz-se a referência da lei como Estatuto da Cidade.

Acerca do contexto histórico do Estatuto da Cidade, Moreira (2003) ressalta que desde a promulgação da CF/88 o ordenamento jurídico carecia de normas regulamentadoras de natureza infraconstitucional, que disciplinassem os artigos 182 e 183 da nossa Carta Magna.

Conforme a autora, na conceituação do Estatuto da Cidade, discorre que “é assim denominado por refletir um conjunto de regras jurídicas que condicionam e pontuam a atividade urbanística, criando verdadeiro pacto entre os governos, suas administrações a população e a própria cidade”. (MOREIRA, 2003, p. 30).

Segundo Oliveira (2005) a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, ao dar eficácia aos artigos 182 e 183 da CF/88, estabeleceu as diretrizes gerais e disciplinou as normas de ordem públicas obrigatórias para os municípios e indivíduos.

Em conformidade com o autor, as normas estabelecidas pela lei supracitada, são de interesse social disciplinadoras da propriedade urbana em prol do bem da coletividade, assim como a segurança e bem-estar dos cidadãos, como também do equilíbrio ambiental é o que preconiza a parte final do parágrafo único, do artigo 1º da referida lei. De fato, o interesse social está acima do interesse individual, assim como o de um determinado grupo, como afirma Oliveira (2005, p. 24-25) “o interesse social, como toda a expressão colhida no ambiente cultural, é de difícil definição”.

No tocante ao teor do artigo 2º, Oliveira (2005) aduz que este irá definir o que se tem entendido como objetivo da política urbana, sendo, o de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Destaca também o inciso segundo do mesmo artigo, que aborda a gestão democrática das cidades, onde deve haver participação obrigatória tanto da população como das associações representativas de vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamentos, tanto dos planos, como dos programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A disposição acima, reafirma o conceito de direito à cidade, onde a sociedade atua com o poder público na gestão local, atuação está que se expressa nas

dinâmicas sociais estabelecidas para participação da sociedade no planejamento da cidade, conforme este dispõe, não é um direito individual, mas um direito que demanda um esforço coletivo. Assim como, a participação dos entes da sociedade atuando com o poder público, onde os segmentos da sociedade atuam de forma a garantir o direito à cidade.

Está pesquisa enfatiza o Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína e sua atuação na gestão pública local, como segmento que atua no município na garantia do direito à cidade, preconizado no Estatuto da Cidade.

Consoante o que preceitua o Ministério das cidades, em conformidade cartilha do Concidades, “o Plano Diretor é o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social”. (BRASIL, 2006). Descreve que o Plano Diretor, deve traduzir à construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município.

Sobre o PD previsto no Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, traz o seguinte entendimento,

A concepção de Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade. (BRASIL, 2006).

Em conformidade com as diretrizes do Ministério das Cidades, o processo de elaboração, assim como o de implementação do PD, para que se expresse um pacto social, econômico e territorial, se faz necessário a participação da população de forma efetiva em todas as etapas dos processos descritos acima.

Destaca-se que o Ministério das Cidades, utilizado como fonte para esta pesquisa, foi extinto em janeiro de 2019, através do Decreto nº 9.666/2019, que dispôs no artigo segundo, inciso primeiro, que o ministério supracitado fora transformado em Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Brasil (2006) preconiza que a garantia da participação efetiva da sociedade deve ser garantida pelo Poder Público municipal, através da constituição de conselhos que garantam ampla participação dos diversos segmentos da sociedade,



de fóruns, de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas e conferir transparência nas informações.

Acerca do orçamento participativo Brasil (2006) traz o entendimento de que o PD deve influenciar os orçamentos municipais e os investimentos públicos, definindo as diretrizes a serem seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais, assim como, os pertinentes à habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana.

Brasil (2006) salienta que o Plano Diretor é a instância de integração das políticas setoriais no âmbito do planejamento e do ordenamento de todo o território, devendo o município usar de sua autonomia de regulação para constituir suas políticas setoriais e programar seus investimentos.

Segundo a Cartilha do ConCidades, apresentamos os elementos fundamentais do Estatuto da Cidade,

Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos. (BRASIL, 2006).

Acerca do processo participativo preconizado no Estatuto da Cidade Brasil (2006) traduz o entendimento, da luta para superar a imensa desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, passando a ser uma instância política onde há disputas por investimentos e de pactos de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade, esclarecendo ser esta uma forma de proporcionar a parcela da população que outrora não tinha esse espaço, população está de baixa renda, na maioria das vezes, invisibilizada e excluída nestes processos, propiciando a estes a participação nas decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território, assim como a destinação dos investimentos públicos.

O Estatuto da Cidade fundamenta em um dos seus eixos a gestão democrática, abondando esta como uma de suas diretrizes, “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” (art. 2º, II, Lei 10.257/2001).

Além disso, possui um capítulo que contém os instrumentos direcionados para esta gestão, elencando os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, Lei 10.257/2001).

A lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição brasileira e tem como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade em seu artigo segundo e incisos I, II, III e IV, evidencia-se quanto ao objetivo desta lei, também chamada de estatuto das cidades, no tocante a planejamento urbano ambiental.

**Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

**I** – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

**II** – 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;

**III** – Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

**IV** – Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001).

A regulamentação da política de implantação do Plano Diretor nos municípios está disposta na lei supracitada em seu capítulo II, que trata do PD nos artigos 39º ao 42º, o qual ao teor do artigo 39º traz um conceito jurídico do Direito à Cidade.

**Art. 39.** A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Nos artigos seguintes, 40 e 41 o Estatuto traz o conceito jurídico do Plano Diretor e seus parágrafos e incisos preconizam acerca dos requisitos para implantação e revisão:

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

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

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

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

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

**Art. 41.** O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – Com mais de vinte mil habitantes;

II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV – Integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - Incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (BRASIL, 2001).

Cumprir destacar ainda o artigo 42-A do Estatuto da Cidade, introduzido pela lei nº 12.608/2012 que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - Mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - Planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - Medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - Diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001).

É oportuno apresentar ainda as Resoluções nº 34 e 83 do Conselho das Cidades, ConCidades, ambas apresentam orientações pertinentes ao Plano Diretor e sua revisão.

Na resolução nº 34 de 01 de julho de 2005 do ConCidades, estão dispostas algumas recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, dentre elas, destacam-se que os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme dispões o artigo 42-A supracitado acima.

Em seu artigo 7º, a mesma resolução define os instrumentos de gestão democrática que deverão ser adotados pelo Plano Diretor, são estes: Conselho da cidade, conferências municipais, audiências públicas, consultas públicas, iniciativa popular, plebiscito, referendo.

Cumprе enfatizar a resolução nº 83 de 08 de dezembro de 2009 – ConCidades, que recomenda ao Ministério das Cidades que emitam orientações com relação à revisão ou alteração de Planos Diretores.

Segundo ela, todo o processo de revisão e alteração do Plano deve ocorrer conforme o estabelecido no Estatuto da Cidade, assim como garantir que este processo contemple a realização de audiências ou consultas públicas, onde o Executivos e Legislativos municipais garantam a participação popular e das associações representativas de vários segmentos da sociedade, estas devem ser divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas, o conteúdo a ser debatido deve ser explicitado na divulgação, além de serem divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade.

A resolução em destaque apresenta ainda ao teor do seu artigo 10º que todas as medidas relacionadas à revisão ou alteração do PD, assim como os resultados

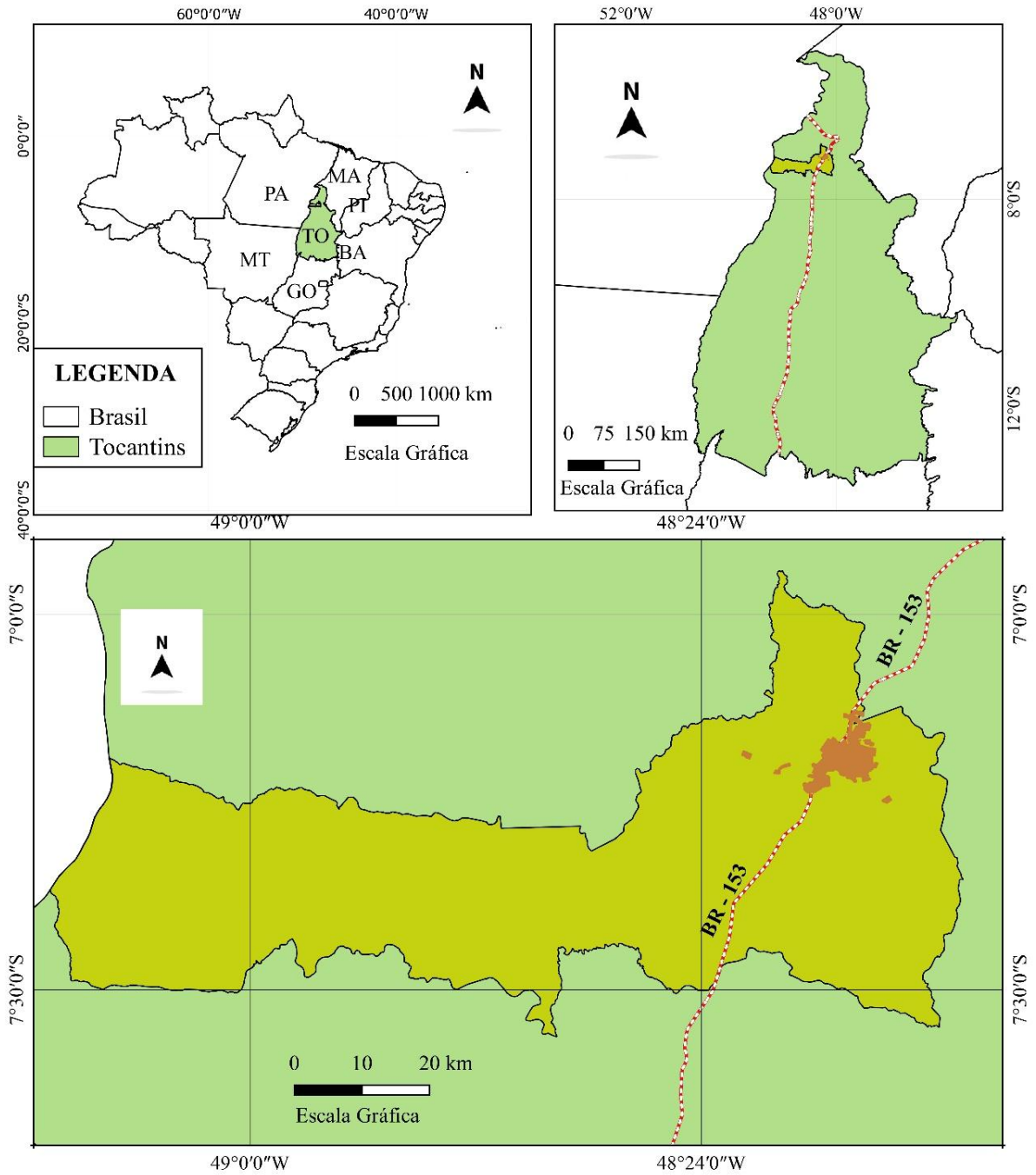
das audiências ou consultas públicas do processo, devem ser amplamente divulgadas, tanto pelo executivo como pelo legislativo municipal.

Ressalta-se que após a aprovação ou alteração da lei que revisa o PD, além da publicação oficial, é recomendado pela Resolução nº83/2009 do ConCidades que disponibilize está para conhecimento público em ampla difusão, inclusive em meios eletrônicos.

Portanto, considerado apresentado o contexto histórico da implementação da participação social no Brasil, apresentar-se-á uma análise mais local dela, particularmente no município de Araguaína no Tocantins, no âmbito de análise da gestão pública participativa.

## **1.5 - Município de Araguaína: Território e da Territorialidade**

Figura 1 – Mapa de localização do município de Araguaína no Tocantins e Brasil



Fonte: SEPLAN-TO (2012); (IBGE-2010); Projeção/DATUM: Geográfica/SIRGAS 2000; Elaboração Gráfica: FRANÇA, Andison (12/18)

**LEGENDA**

	Tocantins		Área Urbana de Araguaína
	Município de Araguaína		BR-153

Fonte: SEPLAN-TO (2012); (IB//GE-2010); Projeção/DATUM: Geografia/ SIGRAS 2000; Elaboração Gráfica: FRANÇA, Andison (12/18).

Criado pela Lei Estadual nº 2.125 de 14/11/58, a partir do desmembramento do município de Filadélfia, localizado na região norte do estado do Tocantins (mapa

1) às margens da Rodovia Belém-Brasília a 375km da capital Palmas, o município de Araguaína é o segundo maior do estado, ficando abaixo apenas da capital. A população é estimada em 177.517, densidade demográfica de 37,62 hab./km<sup>2</sup> e uma área de unidade territorial de 4.000,416km<sup>2</sup> (IBGE – Censo Demográfico 2018. Online), sendo que desses mais de 90% vive0m na zona urbana.

O município tem seu crescimento acelerado com a construção da rodovia supracitada, na década de 1960. Segundo Pinto, Silva e Klein (2017, p. 233) “no final da década de 1980, houve uma grande expansão dos loteamentos na cidade, especialmente com a criação do Estado do Tocantins (1988)”.

Conforme o disposto em Araguaína (2013), a cidade tornou-se a maior do Estado e pretensa capital por ocasião da criação do estado final da década de 1980 e início da década de 1990, porém a escolha não aconteceu por causa de fatores geográficos, sociais e políticos, mas o município ganhou o título de Capital Econômica do Estado, sendo atualmente umas das principais forças econômicas do Tocantins.

Acerca do surgimento e expansão do município de Araguaína, Palmeira e Pereira (2011) contextualizam em seu trabalho o surgimento do município, sendo assim, marco de surgimento da cidade é datado em meados de 1876, com a ocupação do rio Lontra por algumas famílias migradas do nordeste brasileiro.

Segundo os autores supracitados, após seu surgimento o povoado recebeu inúmeras denominações, dentre elas: Livra-nos Deus e Lontra, até a sua emancipação em 1958, época a qual já era conhecido como Araguaína.

Verificou-se que em 1958 o centro urbano da cidade, compreendia somente seis ruas sendo elas, Cônego João Lima, 1º de janeiro, Rua das Mangueiras, Falcão Coelho, Santa Cruz e Rui Barbosa, composta por palhoças e sem calçamento.

Segundo Palmeira e Pereira (2011) o núcleo urbano da cidade não ultrapassava dois mil habitantes, sendo pessoas que não possuíam grau de escolaridade e desprovidas de qualquer serviço de saúde ou infraestrutura urbana. Além do mais, ressaltam que os atores sociais que compunham o espaço, viviam em sua maioria na zona rural, desenvolvendo as atividades do campo.

Conforme os autores infra mencionados, foi com a chegada da rodovia a cidade que surgiu dois ciclos migratórios, um interno e outro externo. O ciclo interno compunha-se pela população que vivia na zona rural e deslocaram-se para o núcleo urbano na busca de outras atividades, como o comércio, já o ciclo externo era

composto pelos trabalhadores da empreiteira responsável pela obra de construção da rodovia, onde também passaram a residir na cidade. Palmeira e Pereira (2011) destacam que foi a partir desse novo fluxo de pessoas, equipamentos comerciais foram instalados na cidade no intuito de atender a demanda crescente, serviços de alimentação, hospedagem entre outros.

Ressaltam acerca das obras de construção da Belém-Brasília, essas causaram dois movimentos que impulsionaram o processo de urbanização de Araguaína: primeiro, a migração de inúmeras pessoas que saíram de várias regiões do país para trabalhar e se beneficiar da produção desse novo espaço e segundo, a abertura de uma nova fronteira produtiva, onde se tinha terras férteis e possibilidade de escoar a produção.

Araguaína atualmente tornou-se a principal cidade tocantinense em desenvolvimento econômico, conforme Palmeira e Pereira (2011) seu solo urbano tornou-se tão valorizado quanto qualquer outro que seja mais desenvolvido economicamente, atendendo a lógica do mercado capitalista que acompanha o processo de urbanização das cidades.



## **A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA EM ARAGUAÍNA A PRATIR DA PROMULGAÇÃO DA CF/88**

Abordamos a Gestão Pública Participativa em Araguaína, conforme a Constituição Federal de 1988, que instituiu a participação social formal em seu texto constitucional, como forma de participação direta da sociedade nas tomadas de decisão.

Contextualizamos o âmbito da gestão local o Conselho Consultivo das Associações de Bairro de Araguaína – CCABA, entidade pública que atua em Araguaína desde a promulgação da CF de 1988, garantindo o direito à cidade.

Realizamos quatro entrevistas com lideranças comunitárias, no qual alguns já fizeram parte, outros ainda são membros do CCABA, são esses: Maria José Pereira de Sousa, Joaquim Barros, Maria Vitória Mendes de Santana, Maria Alice Freire Costa, ambos sócios fundadores do Conselho.

Portanto, abordamos neste capítulo os aspectos históricos do conselho através da rememoração de seus livros (cadernos) de registros e das narrativas dos representantes de bairros supracitados que atuaram e atuam junto à gestão local. Evidenciamos também os aspectos legais e as diretrizes do Conselho através da análise do seu estatuto, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária.

Além do mais, explanamos sobre a rememoração do Plano Diretor de Araguaína, iniciando com os períodos de discussão e aprovação do plano (1989 - 1990), por tratar-se de um longo lapso temporal, não encontramos juntos a prefeitura municipal muitas informações sobre ele, contudo no acervo virtual do órgão localizamos a lei nº 1000/90 primeiro Plano Diretor do município, a Câmara Municipal de Araguaína nos forneceu o projeto de lei nº 110/1989 e a lei 1000/90 com seus anexos, assim como Atas de três Sessões Ordinárias que ocorreram em fevereiro de 1990.

Entretanto, como as informações oficiais encontradas trata-se apenas da letra de lei e nos outros documentos poucas informações foram encontradas, buscamos junto às entrevistas realizadas com os representantes de bairros, que atuaram como lideranças comunitárias no período de discussão e aprovação, suas impressões no âmbito da gestão local participativa, para contextualizar informações desse período histórico.

Apresentamos a primeira revisão do Plano Diretor de Araguaína no período de (2004 - 2005), que aprovou a lei 2.424/2005, assim como nos parágrafos supracitados, também buscamos juntos aos órgãos públicos municipais informações acerca desse período.

Junto a Prefeitura Municipal, conseguimos apenas a lei no acervo virtual, junto a câmara municipal, conseguimos cópias das Atas de Sessões Ordinárias que discutiram acerca do Plano Diretor, todas manuscritas e através da investigação dos textos destacamos os trechos em que o legislativo municipal discutiu acerca do processo de revisão do plano.

Frente a estes documentos, utilizamos de entrevistas, das memórias dos representantes nesse período, para contextualizarmos a discussão da participação social no âmbito da gestão local, além de outros aspectos já citados.

## **2.1 O Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína - CCABA No Âmbito da Participação Social**

O Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína - CCABA foi fundado em 27 de abril de 1989, com sede na Avenida Rio Branca, no Setor Urbano, é uma entidade civil, sem fins lucrativos com área de atuação no município de Araguaína e municípios vizinhos, sua jurisdição em toda região do médio norte tocantinense, de duração indeterminada e de caráter comunitário, popular, autônoma e democrática, conforme preconiza o artigo primeiro do Estatuto do Conselho de 20 de agosto de 2009.

Destaca-se, que o teor do parágrafo acima está em consonância com o preconizado no Estatuto do órgão. Nossa pesquisa identificou-se a atuação deste, no âmbito de Araguaína, junto as lideranças de bairros do município.



Fonte: Wenas Silva Santos, 2018.

Figura 3– Placa de inauguração do CCABA



Fonte: Wenas Silva Santos, 2018

Acerca da placa de fundação apresentada, consta apenas a sigla CCAB, buscamos informações junto ao Conselho para saber se em algum momento houve a alteração de nome, passando a se chamar CCABA, em resposta obtivemos apenas que provavelmente foi um erro formal na confecção da placa.

A criação do Conselho foi composta por setenta membros, denominados sócios fundadores, dentre estes estão diversos agentes sociais que atuavam no município e no estado na década de oitenta, com destaque para representantes de bairros, assim como representante do poder público, investidos em cargo eletivo.

Cumprir informar, que a informação acerca dos sócios fundadores do conselho adveio do processo de busca nos Cadernos de Atas do órgão, desta forma contém a Ata da reunião que fundou o Conselho seguido das assinaturas dos seus membros.

Apresentação do quadro que segue abaixo com a descrição dos sócios fundadores do CCABA tem um caráter de resgate da memória do Conselho, uma vez que se encontra em um antigo Caderno de Atas Manuscritas. Entretanto, por considerar uma informação histórica relevante, trazemos o quadro a seguir com a relação de todos os sócios e seus bairros, alguns de outras cidades do estado, ressaltamos que algumas informações, como o nome do bairro ou a cidade, não estão preenchidas, pois não foram encontradas no registro infra mencionado.

**Quadro 1 – Relação dos sócios fundadores do CCABA<sup>1</sup>**

<b>Nº</b>	<b>NOME</b>	<b>BAIRRO OU CIDADE</b>
1º	Antônio de Paula Rocha	Setor Couto Magalhães
2º	Almiro Nogueira Lopes, (falecido)	Setor Itapuã
3º	Antônio Josimar de Oliveira	Vila Cearense
4º	Antônio Freitas da Silva Neto	Água Amarela
5º	Antônio Rodrigues Rocha	Setor Tecnorte
6º	Amália Cândida de Barros	Entroncamento
7º	Artur Batista de Almeida, (falecido)	Setor Jardim Paulista
8º	Benedito Batista de França	Piraquê –TO
9º	Célio Alves de Moura	*****
10º	Corneliano Eduardo de Barros	Entroncamento
11º	Carlos Lima Catualea	Setor Tecnorte

<sup>1</sup> Está com esterifício os espaços vazios referentes as informações não encontradas nos registros acerca do bairro ou cidade dos representantes.

12°	Divino Rodrigues Barroso	*****
13°	Devair Prazeres	Vila Santiago
14°	Emília dos Santos Souza	Setor Cruzeiro
15°	Eurilian Camilo Oliveira	Setor Aeroporto
16°	Félix Pereira Rocha	Setor Carajás
17°	Firmina Araújo de Sousa	*****
18°	Fernando Libório de Brito	Setor Bela Vista
19°	Francisco Sales Bezerra Neves	Setor Barros
20°	Francisco Pacífico de Lima	*****
21°	Graciliano José dos Santos	Bairro Eldorado
22°	Hermes	*****
23°	Fracema Ribeiro Lopes	Vila Norte
24°	Jascinta Ribeiro Lopes,	Setor Couto Magalhães
25°	Josefa Bezerra da Silva	Bairro Eldorado
26°	Josefa Alves dos Santos	Bairro São João
27°	Jonas Lira dos Santos	Setor Oeste
28°	José Anizio da Silva, Rua Rio Branco	Setor Urbano
29°	José Borges dos Santos	Vila Jardim dos Barros
30°	José Martins dos Santos, (falecido)	Bairro de Fátima
31°	José Soares dos Santos	Bairro JK
32°	José da Costa de Oliveira	Bairro JK
33°	José Eduardo Siqueira Campos	Palmas –TO
34°	José Dias Torres de Carvalho	*****
35°	Joaquim de Barros, Bairro São João	*****
36°	Josemar Rodrigues de Sousa	Barra da Grota
37°	Joana Pereira dos Santos	Setor Urbano
38°	Justino da Costa e Silva	Setor Barros
39°	Joelito Rodrigues da Silva	Bairro Eldorado
40°	João Oliveira Soares	Setor Carajás
41°	João Sanche da Silva	Bairro JK
42°	Luiz Gonzaga da Silva	Setor São Miguel
43°	Maria Marta Batista Lima	Setor Oeste
44°	Maria Coelho da Silva Cruz	Setor Araguaína Sul
45°	Maria das Graças Alves S. Brito	Setor Brasil
46°	Maria Vitória Mendes de Santana	Setor Santa Terezinha
47°	Maria Alice Freire Costa	Bairro São João
48°	Maria Dias da Silva	*****
49°	Maria do Socorro Saraiva	Bairro de Fátima
50°	Maria Francisca de Sousa Silva	Setor Urbano

51°	Marlene Rodrigues de Sousa	Setor São Miguel
52°	Máximo da Costa Soares	Centro
53°	Noraney Pereira da Rocha	Bairro Eldorado
54°	Odélia Fernandes Dias	Bairro Neblina
55°	Odilon dos Santos	Bairro São João
56°	Olério Leite de Sousa, (falecido)	Setor Ponte
57°	Pedro José da Conceição	Bairro Eldorado
58°	Pedro Setuba de Almeida, (falecido)	Setor Brejão
59°	Pedro Mateus "Brandão"	Centro
60°	Raimundo Valci C. Aguiar	Setor Noroeste
61°	Raimundo Reis da Silva	Setor Raizal
62°	Raimundo Borges dos Santos	Povoado Alto
63°	Raimundo Nonato Paz de Brito	Setor Brasil
64°	Raimunda Gomes da Cruz	Setor Nova Araguaína
65°	Raimunda Gonçalves de Sousa, (falecida)	Setor Jardim Esplanada
66°	Rita Nepomuceno de França	*****
67°	Rosa de Moraes Barros, Rua Nossa Rosa	Bairro Senador
68°	Sebastião Pereira de Sousa	Setor Dom Orione
69°	Terezinha Gomes da Silva	Centro
70°	Vera Lúcia Pereira da Silva	Entroncamento

Fonte: Conselho Consultivo das Associações de Bairro de Araguaína – CCABA (livro de registros 1989).

Na investigação da origem do CCAB e seus primeiros atos após sua fundação, encontrou-se um extenso acervo físico de livros de registros, isso permitiu organizar e analisar de forma cronológica as ações do Conselho acerca da participação social nos primeiros anos de sua fundação, que se deu concomitante com o ano de publicação do Plano Diretor da cidade Araguaína, por meio da lei municipal nº1000 de 05 de fevereiro de 1990.

Os registros de ações mais antigos encontrados na sede do Conselho constam no livro (Caderno) de 1989, data de fundação do CCABA, que fora anexado, encontramos o extrato original registrado em cartório da Ata de fundação da Associação de Moradores do Setor Vila Nova, este foi o primeiro registro encontrado na primeira página do livro (Caderno) do órgão.

De acordo com a Ata a finalidade da reunião era a aprovação do Estatuto de eleição da Diretoria da Associação de Moradores do Setor Vila Nova, iniciando-se com a fala do então presidente da CCABA em 1989, Sr. José Anízio da Silva,

versando sobre a importância da associação e deixando claro que o movimento comunitário é supra-partidário, não tendo vínculo com nenhum partido. Contudo, após algumas discussões entre os moradores, foi aprovado o Estatuto, em seguida, foi apresentada a única chapa, conforme o livro de registros do CCABA de 1989.

Investigando a participação social no período, encontramos as páginas, três e quatro do livro supracitado, ambas não possuem nenhum texto descritivo acerca do registro, apenas uma sequência de noventa e cinco assinaturas, onde mesmo não havendo um texto expressando acerca do que se trata, temos estas como registros de participação uma vez que quase todas possuem caligrafia diferente, apenas um pequeno número com a mesma letra o que poderia se deduzir pela não alfabetização de alguns participantes, sendo necessário assinatura por meio de outra pessoa.

A informação trazida no parágrafo anterior, apresenta-nos ao contexto de participação social em Araguaína no ano de 1989, um ano após a promulgação da nossa Constituição Cidadã que preconizava a participação popular no controle das ações, desta forma percebe-se que já nesse início havia pioneiros engajados nas demandas locais, atuando junto ao poder público municipal.

Cumprir destacar que nestes mesmos livros (Cadernos) os próximos registros são pertinentes aos anos de 1990 e 1991, onde se encontram algumas Atas de reuniões e assembleias gerais do Conselho. Além disso, observa-se nas descrições, apenas a fala dos presidentes de bairros ou de alguma autoridade presente.

Em um contexto onde os mecanismos de democracia davam os seus primeiros passos para garantir o direito à cidade, a observação no parágrafo anterior foi muito presente nos livros de registros do Conselho.

Acerca das assembleias realizadas pelo Conselho, temos o capítulo II do Estatuto do CCABA que trata da Assembleia Geral e aborda em seu artigo 10º o conceito da mesma.

Art. 10 – A assembleia geral dirigida pelo presidente do CCABA é o órgão máximo de deliberação da entidade e realizar-se-á anualmente em caráter ordinária sempre que for necessário desde que convocada pelo presidente ou por maioria simples dos associados.

É importante trazer a análise um dos primeiros registros encontrados da participação social entre os agentes sociais, Poder Público e sociedade, a Ata da reunião de 29/06/1991, onde se reuniu a Associação de Moradores do Setor Vila

Norte, com a presença do vice-governador do estado do Tocantins no período, Paulo Sidney e do ex-prefeito da cidade, investido no mandato eletivo de vereador de Araguaína, Felix Valuar.

A reunião aconteceu no centro comunitário do Setor Vila Norte e a presidente da associação Maria Ferreira Brito, fez a apresentação do vice-governador e sua comitiva e em seguida, fez reivindicações em nome da comunidade. Por sua vez, o então vice-governador falou para a comunidade sobre a responsabilidade de levar as reivindicações ao governador do estado, prontificou-se a no dia 04/07/1991 trazer o Secretário de Educação do estado para sanar os problemas da escola local. O vereador Valuar endossou ainda mais as reivindicações da comunidade e se prontificou a ficar à disposição da mesma.

De acordo com os registros encontrados em 04/08/1991, Ata da reunião de assembleia geral do CCABA, é válido ressaltar um trecho do texto pertinente a fala da então presidente Sra. Maria José Pereira de Sousa,

A presidente do CCABA continuou com a palavra lembrando sobre a legalização de todos os associados, às quais estão irregulares falou sobre as ministrações dos cursos que estão em atividades. Lembrou também dos projetos os quais estão em desenvolvimento que são: cerâmica, creche, bordado à máquina, curso de gestante e micro confecções; pediu ao senhor prefeito que precisa do seu apoio e colaboração, para injeção de recursos para que possamos ter êxitos nos nossos trabalhos, porque são cursos profissionalizantes que beneficiarão as nossas comunidades carentes. Falou da carência de escola nos nossos bairros, principalmente na área da alfabetização; prontificou-se também para acompanhar todos os presidentes, para melhor solucionar os nossos problemas". (CONSELHO COLSULTIVO DOS BAIRROS DE ARAGUAÍNA, 1991).

Destacou-se o presente trecho para evidenciar as discussões da época, tais como à apresentação de problemas, o desenvolvimento de projetos, assim como à cobrança ao poder público para com as demandas do conselho, ou seja, a participação popular na prática.

Na mesma Ata é possível identificar que os representantes de bairros também fizeram falas e apresentaram suas demandas locais, como instalação de postos de saúde, iluminação, construção de escola, cobraram soluções junto ao CCABA e a prefeitura municipal.

De fato, é essencial destacar que na mesma Ata de reunião consta a participação do prefeito municipal, de acordo com os registros, aludimos alguns trechos da sua fala,



O Sr. Prefeito iniciou suas palavras, cumprimentando a todos os presentes, disse que não sente-se constrangido de está aqui, porque veio discutir maneiras viáveis de trabalho, a CCABA, desestabilizou a administração pública de Araguaína, e que os presidente de bairro sejam honestos e falou também dos benefícios feitos nos bairros; Jardim Esplanada, Vila Norte, Setor Tiúba, enfim todos os bairros, já foram beneficiados por ele... (CONSELHO COLSULTIVO DOS BAIRROS DE ARAGUAÍNA, 1991).

Em meios a vários votos de parabéns e agradecimentos ao senhor prefeito após sua fala, outro momento deve ser enfatizado, que é a fala da Sra. Raimunda Gonçalves, de acordo com a ata a mesma disse,

Lembro ao senhor prefeito dos pedidos que foram autorizados por eles nunca atendidos, e advertiu-o que os seus secretários estão manipulando as suas autorizações, pediu ao senhor prefeito que ajudasse na construção de uma igreja. (CONSELHO COLSULTIVO DOS BAIRROS DE ARAGUAÍNA, 1991).

Destacamos o trecho em que narra a fala do Sr. Antônio Raimundo, presidente do bairro Araguaína Sul, no período que falou que a associação de moradores é mais um canal para o prefeito ficar a par da situação dos bairros, falou da complexidade de recursos, que as verbas são curtas e que tem que fazer muitas obras. O Sr. propôs fazer um debate no Ginásio de Esportes Neblina, para discussão referente à distribuição de água e energia elétrica que são problemas recorrentes, ao final se disponibilizou a atender a todos para discussão dos assuntos.

Conforme os registros em 09/08/1991 houve uma reunião no salão comunitário que contou com a presença das lideranças de bairro e do vice-governador Dr. Paulo Sidnei Antunes, o deputado federal Edmundo Galdino, o Secretário de Administração, além de outras autoridades representando fundações e partidos políticos.

A descrição dos nomes presentes na reunião do CCABA juntamente com os representantes de Araguaína é um dado relevante acerca da participação social na cidade em 1990, no contexto das discussões dos assuntos pertinentes a gestão da cidade, entre estes agentes sociais, no que diz respeito ao direito à cidade.

O vice-governador do estado Paulo Sidnei expõe em sua fala a questão do desemprego em Araguaína, usa como dados as 56 associações da cidade coordenadas pelo CCABA, citou ainda a taxa de desemprego equivalente a quarenta mil pessoas, citou os 27 centros comunitários como suporte para cursos a serem

ministrados com formação para os desempregados, além da utilização desses espaços para fabricação e comercialização de produtos.

Frente a esta discussão, os representantes de bairro levantaram suas questões locais, em contrapartida o vice-governador apresentava algumas medidas de soluções das demandas, então nesta oportunidade o vereador João Crisoston aproveitou para fazer cobranças ao representante do governador.

Quando questionado como cada presidente poderia discutir as ideias apresentadas pelo vice-governador, este sugeriu: “reunir e discutir com os moradores, procurar decidir o que fazer”, o destaque para este trecho da fala é a questão da pauta de discutir os problemas com a sociedade.

Dois meses após a assembleia geral referida, ocorreu outra com a presença do vice-governador novamente para tratar de ajustes à assembleia anterior. Na ocasião, o representante do governo explicou questões como atrasos de obras e mudanças de projetos, esta informação ajudou na amplificação do entendimento à participação social e como era sua configuração no cenário político de Araguaína em 1991.

Uma das últimas reuniões com os representantes no CCABA, 08/12/1991 contou com a presença de todos, iniciando com a fala do vice-presidente do conselho Sr. José Dias “a união é a chave que abre as portas para o desenvolvimento, unidos jamais seremos vencidos”.

Nesta ocasião as temáticas abordadas foram: Crise nacional; Assistência do Governo do Estado ao Movimento Comunitário; Assistência do Governo Municipal Legislativo e Judiciário; Congresso Estadual do Movimento as outras Entidades Classistas; A postura, exposição do movimento comunitário na sucessão municipal; A posição do movimento com a igreja; A formação de Núcleo Comunitário junto ao PROCON; A formação e Comissão de tarifas coletiva.

Foi nesta reunião em que cada presidente teve a oportunidade de fazer suas considerações sobre o cenário político nacional e local, o destaque nesse dia ficou para uma temática aprovada na reunião à criação do Congresso Estadual do Movimento Comunitário.

### 2.1.2 Aspectos legais

O Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína – CCABA possui estatuto próprio aprovado na Assembleia Geral Extraordinária em 20/08/2009, já no seu primeiro capítulo trata da constituição, objetivos e área de atuação do mesmo.

Art.2º. O CCABA – pessoa jurídica de direito privado, regulamentar-se-á pelo presente estatuto e pelas normas de direito que lhe forem aplicáveis.  
Parágrafo único – O CCABA – Terá personalidade jurídica própria, distinta de suas associadas, que não respondem solidária ou subsidiariamente pelos atos praticados pela entidade.

Ainda conforme o Estatuto do CCABA encontra-se preconizado no artigo terceiro o rol de objetivos do conselho, Art. 3º O CCABA – Tem por objetivo:

- a)** Defender os interesses da população organizada em suas entidades e movimentos representativos de moradores, comunitárias, de agricultura familiar, clube de mães, associação de mulheres e associação de habitação e interesse social e defesa da infância e da adolescência;
- b)** Mobilizar seus representados pela implementação de políticas públicas, com vista à solução dos diversos problemas do cotidiano dos moradores e comunidades;
- c)** Lutar pela qualidade de vida dos moradores;
- d)** Incentivar e desenvolver em suas bases representativas, atividades de educação política, cultural, esportiva e recreativa em parceria com entidades públicas e privadas;
- e)** Estabelecer entendimento, firmar convênios e trocar experiências com outros setores sociais e organizações nacionais ou internacionais, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas com vistas à elevação do padrão de vida dos moradores e das entidades associadas;
- f)** Representar em qualquer nível nacional e em qualquer outro nível, isolada ou conjuntamente com as entidades de base, nas esferas judiciais ou extrajudiciais, os interesses de suas associadas ou de quaisquer outras pessoas ou grupos de pessoas físicas ou jurídicas, no tocante às matérias versando sobre moradia, saúde, educação, trabalho, lazer, segurança pública, transporte de massas, do consumidor, do meio ambiente, dos direitos das crianças e dos adolescentes, da assistência social e outros afins;
- g)** Prestar, da forma ao seu alcance, solidariedade às comunidades atingidas por catástrofes naturais, como inundações, estiagens prolongadas, geadas, epidemias e outras;
- h)** Prestar assessoria técnica aos programas de proteção a infância, de moradia popular, e de medicina preventiva em parcerias, monitorando experiências em andamento e incentivando a adoção de experiências comunitárias, que objetivem a melhoria do padrão de vida das populações;
- i)** Promoção da assistência social, e promoção do desenvolvimento econômico, social e combate à pobreza; (ARAGUAÍNA. Estatuto do Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína. Ago. 2009).

É válido destacar que o CCABA é regido pelos princípios constitucionais da Administração Pública dispostos no artigo 37º caput da Constituição Federal<sup>2</sup>, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência previstos no parágrafo primeiro do artigo terceiro do Estatuto<sup>3</sup>.

O Estatuto destaca ainda acerca da representação dos seus associados e destaca em seu artigo 66º caput, que no cumprimento de seus objetivos o CCABA representa seus associados perante quaisquer autoridades e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, ou particulares quando solicitado pelos membros, de forma direta ou assistindo-os em qualquer instancia, administrativa ou judicial, podendo ainda propor medidas e ações preparatórias preventivas para assegurar direitos e interesses que se fizerem necessários.

### 2.1.3 A implantação do Plano Diretor em Araguaína entre 1989 e 1990

O Plano Diretor de Araguaína foi instituído pela Lei Municipal nº1000 de 05 de fevereiro de 1990, nesta data foi autorizado usar como Plano Diretor os anexos constantes na lei; são estes: 25 páginas que contém informações acerca das intervenções a serem feitas no município e mapas de localização.

Foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo interventor estadual na prefeitura municipal o Sr. Osvaldo de Souza Reis. Além do mais, em seu teor a lei citada conta com apenas três artigos, vinte e cinco anexos, cumpre enfatizar que a lei foi encaminhada como projeto de lei nº 110/89 assinado pelo prefeito do período, João Batista de Jesus Ribeiro, porém a sua assinatura consta o interventor, o motivo da lei municipal não ter sido assinada pelo prefeito da época, não nos foi esclarecido pelos técnicos municipais.

Além disto, acrescentamos os artigos constantes da lei considerando o caráter objetivo do seu texto:

**Art. 1º**- Fica o Chefe do Executivo Municipal autorizado a adotar com Plano Diretor o anexo constante desta lei, para nortear as ações do Governo Municipal com referência a:

**a)** Intervenções Emergentes;

**b)** Melhorias Urbanas e Imediatas;

**c)** Melhorias Urbanas e Curto prazo 4 anos (quatro) anos

**d)** Melhorias a Médio e Longo prazo 5 a 20 (cinco a vinte) anos

**Art. 2º** - A Ação Governamental observará no que couber e for possível as indicações técnicas contidas nos mapas anexos, figuras 01, 02, 03, 04, 05, 06 e 07.

**Art. 3º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Como as informações legais acerca do início do Plano Diretor no município de Araguaína ficam restritas apenas ao texto de lei que se encontra no acervo virtual da

prefeitura municipal, fez-se necessário buscar informações sobre a implantação do mesmo, o que resultou em ofício protocolado junto à Secretaria de Planejamento do município, como resposta a demanda, os técnicos da secretaria informaram que a prefeitura não dispunha de nenhum acervo antigo acerca de documentos que versassem sobre a implantação do Plano Diretor.

Neste mesmo seguimento, continuamos as buscas junto à Câmara Municipal de Vereadores, conseguimos alguns registros impressos da época. O primeiro destaque da documentação analisada é a ausência da participação da população no processo de implantação do primeiro Plano Diretor do município.

A lei municipal 1000/90, foi apresentada à Câmara Municipal através do projeto de lei nº 110 de 06 de novembro de 1989, um ano após a previsão expressa do texto constitucional da criação de um plano para as cidades com mais de 20 mil habitantes, o projeto foi assinado pelo prefeito da época o Sr. João Batista de Jesus Ribeiro, foi protocolado no dia 08 de novembro de 1989 na Câmara e sancionado dia 05 de fevereiro de 1990 pelo presidente da Câmara o Vereador Itacy Dias Carneiro.

Acerca das informações descritas nos parágrafos anteriores, deve-se ressaltar inicialmente três observações: a primeira, era a logo da prefeitura naquele período, onde o slogan era: juntos construindo Araguaína, o que nos remete a ideia de participação popular; a segunda foi o curto espaço de tempo entre o protocolo do projeto de lei e sua aprovação, que nos faz questionar como houve tempo hábil para as discussões e contribuições da sociedade para aprovação da lei; a terceira trata-se do teor da lei, que não abrange no texto especificidades acerca da política pública participativa que é o Plano Diretor.

No início deste tópico apresentamos os três artigos que compunham o Plano Diretor de 1990, são exatamente os mesmos aprovados na Câmara Municipal 90 dias após seu protocolo com a mesma exatidão no seu texto, o que nos leva a refletir sobre o nível de participação popular nesse processo, pois não há registros do processo participativo e a lei tem caráter técnico burocrático onde apenas se restringe a adotar intervenções descritas através de informações técnicas.

A lei 1000/90 possui anexos itens do artigo primeiro da lei, os quais são as propostas do executivo municipal de intervenção na cidade, destacados como: intervenções emergentes, melhorias urbanas imediatas, propostas em curto prazo (04 anos), propostas a médio e longo prazo (05 a 20 anos).

Essas intervenções são obras e serviços, que em sua maioria tratavam-se de: pavimentação, iluminação, arborização, implantação de sistema de água tratada e esgoto tratado, sinalização, projeto de urbanização entre outros, mas ocorre que estas intervenções foram apresentadas por determinação do executivo em setores específicos, a demanda de cada bairro fora apontada pelo poder público e aprovado pelo legislativo.

Os documentos oficiais que versam sobre a primeira lei que regia o Plano Diretor de Araguaína atentam para uma minuta de lei pronta, aprovada na íntegra pelo legislativo, não adotando nenhuma dinâmica democrática que oportunizasse a participação da comunidade local nesse processo.

O trâmite processual do Plano Diretor junto ao legislativo municipal se deu por minuta do plano e seus anexos apresentada ao órgão, com posterior parecer da comissão de justiça e redação e da comissão de finanças e orçamento deste órgão, determinando sua aprovação nos termos em que estava redigida.

No que tange a investigação deste processo, cumpre-nos analisar três Atas de Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína pertinentes as discussões do Plano, documentos estes nos concedidos pelo administrativo do órgão.

As Atas de Sessões Ordinárias da Câmara Municipal nos cedida pelo órgão são datadas de: Ata da 1º sessão, 01 de fevereiro de 1990; Ata da segunda Sessão, 02 de fevereiro de 1990; Ata da 3º Sessão, 05 de fevereiro de 1990.

As Atas acima descritas foram analisadas na busca de informações que contemplassem a participação popular no processo de aprovação do Plano Diretor de Araguaína, ao teor de todas as páginas os únicos trechos que se restringem a discussão ao processo destaca-se o seguinte, “Projeto de Lei nº 110/89, de autoria do Executivo, que autoriza a adoção do Plano Diretor. É colocado em discussão, ninguém se manifesta. Em primeira votação é aprovado por unanimidade”. (CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, 1990, p. 73).

O trecho que diz, ninguém se manifesta, nos faz refletir acerca do caráter participativo desse processo, uma vez que estamos falando do momento em que deveria ser discutida, debatida e analisada, inclusive se houve à participação da comunidade.

As outras duas Atas de Sessões Ordinárias descritas acima, se restringem apenas ao registro de que o projeto de lei foi colocado em segunda e terceira votação na câmara municipal e foi aprovado por unanimidade.

Contudo, as informações colhidas junto aos órgãos públicos municipais de Araguaína, sobre o processo de aprovação do Plano Diretor de 1990, obtivemos poucas informações sobre este, não conseguimos encontrar nenhum registro oficial onde houve à participação popular no processo.

#### 2.1.4 Impressões dos atores sociais no âmbito da gestão participativa

Destarte, buscamos informações junto a representantes de bairro daquela época que atuavam junto ao Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína - CCABA. Este tópico aborda as percepções dos representantes de bairros pioneiros do conselho, suas trajetórias no município acerca da participação popular sendo observada através das suas narrativas seu histórico de vida e suas ações políticas.

Para identificar as primeiras ações que respaldam o direito à cidade em Araguaína, a partir da promulgação da CF de 1988, procuramos informações com os entrevistados a partir deste período. Neste sentido buscamos informações sobre suas trajetórias junto a representação de bairros.

Quando interrogados sobre o Plano Diretor em 1990 e se os representantes de bairros que foram convocados para participar do processo de implantação, Maria José afirmou que sim, interrogada ainda sobre quais foram as ações que antecederam a publicação da lei, a entrevistada falou que aconteceram reuniões no CCABA, nos bairros e na Câmara Municipal, afirmou que houve a participação da comunidade.

Referente as ações do poder público com a comunidade, acerca do processo de implantação do PD em 1990, Maria José foi interrogada sobre alguma memória da época a respeito das discussões, algum acontecimento do Poder Público, a prefeitura discutir com a comunidade algum problema específico e afirmou não ter muitas recordações sobre. Em relação, a participação no processo Joaquim Barros aduz, “participamos né, de algumas né, participamos para discutir muitas coisas das comunidades”, afirmando depois, que suas memórias da época são poucas.

Questionada sobre o acompanhamento do Plano Diretor em 1989 e 1990, acerca de alguma discussão sobre sua implementação, Maria Vitória afirma que não acompanhou, apenas ouviu falar, segundo relato, pareciam que essas informações eram escondidas por “eles”.

Ao interrogar Maria Alice sobre o Plano Diretor, se acompanhou ou se foi convidada, como representante do clube de mães, a resposta também foi negativa, disse que não acompanhou e apenas ficou sabendo pela companheira Maria José, também entrevistada em nossa pesquisa.

Acerca da fundação do Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína – CCABA questionamos primeiramente de como aconteceu a articulação naquela época, as etapas que deram início a criação do conselho, sua dinâmica de criação.

Maria José: Olha foi assim, nós vimos que Araguaína tava muito a desejar, entendeu. Então o prefeito a gente ia lá e ele ficava só olhando assim pra gente de lado e não ai nós começamos a articular pra nós reunir um grupo para ter força junto ao prefeito e ai nós fomos lá, como era, como não tinha nada é registrado não tinha força ai nós articulamos pra nós fazer essa associação, como uma associação só num tinha tanta força ai nós pensamos de um conselho entendeu, ou um conselho ou um fundação ai ficamos de um conselho e ai nós era um grupo de uns vinte amigos e fundamos. (informação verbal)<sup>2</sup>

Joaquim: conheci o Zé Anísio, que era aqui do setor Urbano, era da polícia civil e me convidou para a gente criar uma entidade a nível maior a nível que abrangesse todas as associações, que desse suporte orientações, conselho inclusive, conselho consultivo, demos o nome, e ali no arame da SUPAR ali a gente fez a primeira reunião pra mim entrar no grupo, dessa criação, nós éramos 33 associações de bairro naquela época, dentro de Araguaína somente. Hoje tem quase chegando em torno de 90, 100, associações, mas naquela época só tinha 33, então nós formamos o grupo para criar o CCABA, porque nos era comandado por a FEGAN, que chamava Federação do Tocantins, mas era uma, uma, um, uma, de Goiânia naquela época, nós queria se ver livre daquilo ali, era mandado por Gurupi e aquela coisa, e a gente, naquela época, era a época dos Galdinos eram quem mandava nessas associações em Goiás ele era então deputado lá e nós criamos uma oposição ao Galdino para criar o CCABA, o grupo galdino. E nós fizemos no dia 26 de abril de 89 nós reuniu na câmara municipal de Araguaína com a presença de várias autoridades naquela época a prefeito era o Cornéliano de Barro, Dr, Paulo Roberto era o delegado geral, Dr. Rochinha, várias autoridades, foi uma polêmica muito grande porque naquela época, tinha gente que defendia o grupo do Galdino pra permanecer, e nós então conseguimos vencer para criar o CCABA, que fosse, dirigia as associações por aqui e não por Goiás, e ai nós demos o pontapé, arrumamos a documentação, eu fiquei como primeiro tesoureiro, naquela época o Zé Anísio como presidente, e assim, várias associações ficamos na diretoria né, dali nós fomos a primeira sedezinha ali perto do Tem Ten, tinha um salãozinho de dois cômodos, o CCABA foi criado, o primeiro lugar foi ali, e ali era muito pequeno mais era mantido pelo Zé Anísio porque ele era um oficial de justiça e ganhava um dinheirinho e empregava muito ali a gente era meio capenca naquela época né. E certo que a gente foi sobrevivendo e ai um dia a gente, os delegados, foi teve um

---

<sup>2</sup> Entrevista concedida por SOUSA, Maria José Pereira de. Entrevista I. [out. 2018]. Entrevistador: Wenas Silva Santos, Elias da Silva. Araguaína, 2019. 1 arquivo .mp3 (45 min.).



delgado chamado delegado leão ele fez umas caçadas por ai e lá não se saiu bem, lá mataram uns presos e ai então ele perdeu o cargo de delegado, naquele tempo nós começou a ter força, mostrar força com nós, com o governador, ai o delegado veio no Zé Anisio, vocês me ajuda a voltar pro cargo, que eu vou, dentro desse negócio de associação eu vou dividir aquela sede da delegacia e dou uma sede pra vocês, vocês fica ali, mais me ajuda a voltar pro cargo, nós fomos então com o governador e o governador voltou ele pro cargo ai ele dividiu isso aqui, medimos 30 metros de frente por 6, então fizemos essa Sede aqui. (informação verbal)<sup>3</sup>

Maria Vitória: Araguaína era bem pequenininha, ainda nesse tempo, ai juntou algumas pessoas e formaram a associação de bairros, e eu fiz parte da CCABA como secretária. E a gente lutou para o melhor da comunidade, né, porque sempre eu pensei assim, aquilo que a gente quer pra gente, tem que querer para o próximo. (Informação verbal)<sup>4</sup>

Maria Alice: Na época em que o finado Zé Anisio me conheceu, eu já era viúva e ia voltar para Codó, Maranhão, que é minha cidade, ai ele disse, Alice não volta não, nós vamos, eu vou lhe colocar em um negócio bom, eu disse, o que é Zé Anisio, você vai ser uma das fundadoras do CCABA, que nós estamos fundando agora, foi no ano de 89, seguida fui presidente do Clube de mães do bairro São João. (Informação verbal)<sup>5</sup>

No contexto do surgimento do conselho, percebe-se através das falas a articulação para criação do conselho, frente a realidade do município de Araguaína, Maria José e Joaquim Barros, Maria Vitória, Maria Alice, lideranças frente as discussões, partes integrantes dos sócios fundadores que atuaram em prol do direito à cidade em Araguaína.

No viés da participação social em Araguaína, busca-se entender como aconteceu na implantação do Plano Diretor da cidade em 1989/1990, portanto buscou-se entender como acontecia na prática a participação destes atores, sendo assim, indagamos se foram acatadas as reivindicações feitas por eles:

Maria José: Muito pouco viu, então num, num resolveu quase, mas nois continuamos a batalha viu, continuamos isso ai e o tempo que a gente fundou aqui o CCABA e depois quando virão que isso aqui tava desenvolve no ai começou a perseguição política.

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida por BARROS, Joaquim. Entrevista II. [jan. 2019]. Entrevistador: Wenas Silva Santos, Elias da Silva. Araguaína, 2019. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

<sup>4</sup> Entrevista concedida por SANTANA, Maria Vitória Mendes de. Entrevista III. [out. 2019]. Entrevistador: Wenas Silva Santos, Elias da Silva. Araguaína, 2019. 1 arquivo .mp3 (45 min.).

<sup>5</sup> Entrevista concedida por Costa, Maria Alice Freire. Entrevista IV. [out. 2019]. Entrevistador: Wenas Silva Santos, Elias da Silva. Araguaína, 2019. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

Percebe-se que na prática, a participação de Maria José se deu de uma forma participativa e ativa, mas em detrimento a situações exteriores, relacionada à política local, não tiveram efetivação, por isto ela reafirma a continuação da luta pelas pautas do CCABA. Acerca das ações que aconteceram em 1990 do Plano Diretor, questionamos Maria José sobre suas memórias das discussões de implantação do plano.

Maria José: A única coisa que eu lembro que nós discutimos muito que, foi a coisa assim mesmo, Tocantins inteiro, foi que nós fizemos um movimento, fizemos umas passeatas, fizemos abaixo assinado e tiramos o João Ribeiro, inclusive. Isso aí foi uma das coisas que nós fizemos e as outras coisas mais só serviu mais para parte educativa, da educação, por exemplo teve as eleições pra diretor, viu, ainda foram uns seis anos viu, inclusive eu fui eleita, viu, do Sancha Ferreira, eu fui diretora do Sancha Ferreira, eleita pela comunidade e os alunos viu, mais os restante as outras coisas...

Acerca dos discursos do poder público nas dinâmicas participativas, questionamos Maria José sobre sua percepção acerca destes, se ela os considerava acessíveis a todos os representantes de bairros, assim como, se o ente público promovia o entendimento para estes.

Maria José: Por exemplo eles, eles chegava falava ai vamos supor ele aqui não entendia muito bem, ai ou eu ou outro intermediava. Se não fosse assim, passaria batido.

Conforme destaca a entrevista, o poder público municipal não tinha uma preocupação em se fazer entendido nas discussões, que entre os representantes de bairro que se realizam um diálogo de entendimento, ou seja, aqueles que entendiam tentavam explicar aos demais, o que nos faz refletir como a participação popular se faz efetiva uma vez que o poder público não promove um discurso acessível, com dinâmicas que contemplem a todos. Ainda no contexto da participação social em Araguaína em 1990, interrogamos Joaquim Barros sobre sua percepção acerca da efetividade desta, sobre o engajamento dos moradores e se os moradores usavam do espaço para falarem,

Joaquim: Naquela época pra cá a gente participava muito com a presença de tanto no município com no estado, a gente teve uma participação muito efetiva, o CCABA as associações, dentro das ações do município, ai em 90, em 88 foi só o trabalho da promulgação em 90 e 91 foi que começou de fato

e de direito né. Então a gente já participou muito eu lembro um vez, a gente, bairro São João não tinha esgoto, não tinha água e sim era muito difícil, pegava naquelas torneira que eram feitas na praça do pequi eu morava ali perto, então eu lembro que o Dr. Márcio naquela época, chamou Joaquim você presidente do bairro São João nós vamos ter que fazer uma campanha trazer o povo todinho para nós pedir água pro bairro São João, eu dou um exemplo no bairro São João, porque vai vim umas autoridades, vai fazer uma assembleia, uma audiência pública aqui no bairro São João pra discutir sobre a água do bairro São João e sobre o esgoto do bairro São João, não tem asfalto que era um bairro grande, ai eu lembro naquela época peguei minha agenda, bati perna no chão, corri todas as ruas que tinha no bairro São João chamando de casa em casa, carro de som isso não tinha, era eu mesmo, eu gostava de fazer meu trabalho in loco, pessoalmente, chamando, naquela época participou 3 senadores, 2 deputados federal e não sei quantos estadual, lá na antiga UFT para participar dessa audiência pública, pediu o que ele tinha ....do congresso, da câmara dos deputados, da assembleia legislativa, pra poder vim esse recurso para implantar a água e o esgoto no bairro São João, ali partiu, foi logo, logo.

Joaquim: É foram, juntou todo mundo, encheu aquele galpão da UFT, ali da antiga UFT, agente, eu fiquei muito honrado, com aquilo ali, nós conseguir, primeiramente com a participação de várias associações, o projeto também expandiu para outros bairros não somente no bairro São João, aproveitamos naquela época Senador João Rocha, senador Moises Abrão, senador Pombo de Porto Nacional, então são senadores que vieram, que eram um recurso quase que mundial, né, eles tinham que está representando como senador, o senado é quem autoriza recurso, esses recursos assim, ai foi logo fizemos aquilo ali.

Joaquim: falavam, todo mundo. Ouvia né, aquelas mulheres que falavam que carregavam água na cabeça, no ombro, os homens carregavam água no carrinho, carregava no pau de lata, uma lata pra frente outra pra trás, todo mundo era questionando, comunidade se levantava, e as associações tava assim na frente como JK, fez um grande movimento no JK, lá no setor Santa Terezinha da dona Vitória foi muito combatido, naquela época né, JK era o Zé dias, a gente tinha, as associações tinha, quase todas tinha um escritório nas suas comunidades para... logo nós tinha os cadastros de cesta básica, do leite aquela coisa, mas ai eu vou falar, com que nós participemos melhor, ai foi criado os conselhos municipais, até então não tinha aqueles conselhos para dar aquela paridade entre poder público e as comunidades, os conselhos municipais tinham meio ao meio, onde o poder público impunha e a comunidade dizia o que tinha que ser, dava sua opinião. Foi criado os conselhos da infância, adolescente, conselho na área rural.

Sobre a criação dos conselhos municipais, indagamos Joaquim sobre o ano de criação, suas memórias acerca do processo de implantação, assim como à participação do CCABA nas dinâmicas promovidas nesse período inicial, assim como, a efetividade na garantia da participação popular.

Joaquim: Foi quase na época, isso ai ele cresceu mais na época do Paulo Sidney, foi prefeito ai dona Marlene a mulher dele, lembro que a dona Maria José era uma dos representantes do conselho lá, que ela tinha muita afinidade com o Paulo Sidney, e ela ficou representando os conselhos municipais, eu lembro que nós começamos é.... tudo ela, fazia as reuniões,

assim em comunidade né, conselho de saúde, nós também participamos do conselho de saúde, porque a gente não era ouvido né, a comunidade não era ouvido, por exemplo de médico de saúde, os pontinhos, para criar os postinhos, para ter os profissionais, as filas era grande, num tinha, então foi criado o conselho de saúde, o CCABA através de uma lei municipal, teve um assento de participação efetiva no conselho municipal de saúde, tinham representante efetivo, para participar das reuniões e das discussões e melhorias dos postinhos dos bairros, houve a participação e todas o CCABA participou através do, dos... e tinha sempre uma eleição né, pro membro participar, o CCABA dava o nome ele era chamado, levava a documentação ou outra entidade, mas nós ia representando as associações o CCABA e outra entidade representava lá sua classe e assim juntava seis, sete classe e ia disputar quem ficava né, e sempre a gente participava, teve delas que a gente perdeu o acento, conselho municipal de educação nós tivemos também representando pra dar ideia né, da participação do aluno, dos pais, mestres nas escolas, então eu acho que nós fizemos uma contribuição muito grande com a comunidade de Araguaína, nas cobranças que nós ia na câmara municipal, cobrar, tinha, pedia lá o registro para poder falar alguma coisa, tanto o representante do CCABA, como o representante das associações, nós pedia e falava até, é sobre as questões da sua comunidade, então foi uma história muito cumprida do CCABA né e eficaz, eu acho que nós tivemos uma participação muito boa, assim dentro do contexto de Araguaína, também foi criada as associações rurais né, os PA a gente tem uma participação e tem gente do PA que são filiadas a nós aqui das associações rurais e urbanas né, e é isso aí a vida nossa, a participação nossa.

No que se relaciona a participação nos conselhos, o entrevistado afirma que foi positiva, descreve os processos em que o CCABA esteve presente, porém sobre efetividade da participação não descreve grandes detalhes, além do contexto da presença.

Ainda no processo de rememoração, Maria Vitória e Maria Alice, também apresentam suas narrativas acerca de suas impressões sobre a participação popular em Araguaína, os processos de discussão entre poder público e sociedade acerca das demandas locais e sobre suas trajetórias junto ao CCABA. Maria Vitória foi secretária do Conselho e sócia fundadora, Maria Alice, sócia fundadora e presidente do Clube de mães do CCABA. Questionamos acerca das suas memórias sobre participação popular e as dinâmicas de funcionamento,

Maria Vitória: Sim, nós tínhamos a reunião marcada no CCABA, as reuniões com os presidentes, as Assembleias Gerais. Tudo era relatado direitinho e eles recebiam, dando uma força para as associações.

Maria Alice: Eu tinha dificuldades, eu nunca tinha lutado com política. Tinha não. Não tinha igual tem agora, vamos supor, o prefeito sair da prefeitura e fazer uma reunião com o povo, nessa época não existia.

As entrevistadas em destaque no parágrafo anterior ressaltam suas memórias da época e evidenciam dentro de seus contextos suas percepções sobre a participação social, ressaltamos que no viés efetivo sobre como aconteciam à participação da comunidade, não conseguimos detalhes por não se recordarem em virtude do lapso temporal.

Destaca-se, que as impressões dos atores sociais entrevistados, todos com suas trajetórias marcadas pela representação comunitária, seja de bairro, seja do conselho, foram recortadas das entrevistas realizadas, estes compartilharam suas experiências e vivências na atuação, junto à comunidade e nas ações de discussão com o poder público.

Atualmente, todos os entrevistados fazem parte dos movimentos sociais de Araguaína, Maria José sócia fundadora do CCABA, ainda auxilia nas ações do conselho, Joaquim Barbosa também sócio fundador, coopera com a atual gestão do conselho, inclusive na época da sua entrevista, este estava temporariamente na administração do conselho, pois a atual gestora encontrava-se afastada por assuntos particulares. Maria Alice é atual tesoureira do seu setor Bairro São João e Maria Vitória também contribui com ações do CCABA, ambas também, sócias fundadoras.

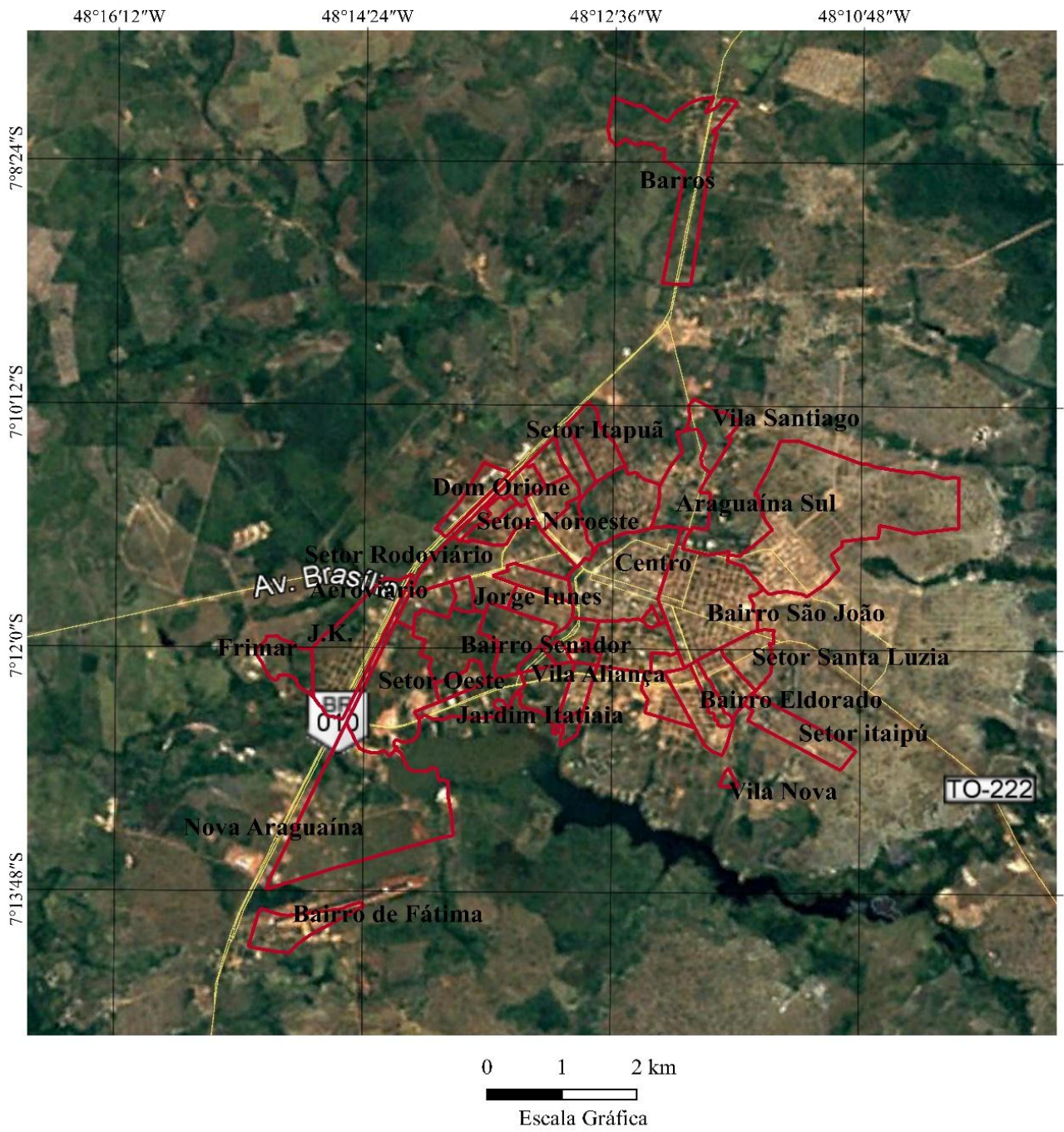
#### 2.1.5 Territorialidade no âmbito das associações de moradores por bairros

Considerando as informações obtidas sobre Araguaína em 1989 nos órgãos públicos, prefeitura municipal e câmara dos vereadores, ficaram lacunas acerca de informações quanto aos bairros existentes naquela época, suas associações e um mapeamento oficial destes órgãos.

Portanto, para contextualizarmos a territorialidade de Araguaína no âmbito das associações de moradores em 1989, cumpre nos apresentar um mapa da cidade neste ano, onde apresentamos os bairros de Araguaína.

Figura 4: Bairros da cidade de Araguaína em 1989

Fonte: SEPLAN-TO (2012); (IBGE – 2010); Projeção/DATUM: Geográfica/ SAD-69; Elaboração Gráfica: FRANÇA, Andison (01/19).



**LEGENDA**  
 Bairros Araguaína em 1989

Fonte: SEPLAN-TO (2012);(IBGE-2010);Projeção/DATUM: Geografica/ SAD-69; Elaboração Gráfica: FRANÇA, Andison (01/19)

**2.2 A primeira Revisão do Plano Diretor em Araguaína entre 2004 e 2005**

Sancionada em 03 de outubro de 2005 pela prefeita do período Valdevez Castelo Branco Martins a lei 2424/2005, dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do município de Araguaína e dá outras providências.

Para fazermos uma rememoração de todo o processo que fundamentou está, a priori com a discussão da implementação da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto das Cidades.

Como já mencionado no primeiro capítulo da pesquisa, o estatuto regularizou a matéria constitucional que trata a política urbana, trazendo em seu texto toda instrumentação processual necessária para discussão e aprovação do Plano Diretor, foi a partir do Estatuto das Cidades que o direito à cidade ganhou expressividade em nosso cenário político, segundo Bazzoli (2012, p. 166):

O Estatuto da Cidade surgiu como uma nova lei para ordenar o crescimento do setor imobiliário e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional. Tem a finalidade de regulamentar as questões da ordenação do território e da participação comunitária, e objetiva promover a inclusão social. Também estabelece as regras referentes ao uso e a ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano-Diretor participativo.

Sendo assim, no tocante a gestão pública, discorre Bazzoli (2012, p. 167) que “[...] para fortalecer a gestão pública, o Estatuto propõe um conjunto de diretrizes, estabelecidas por: cooperação entre o poder público e a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização”.

Portanto, cediço as informações citadas, o Estatuto das Cidades ampliou os instrumentos de garantia ao direito à cidade, frente a isso se observa que para ser revisado o Plano Diretor em Araguaína no ano 2005, possuía instrumentos de regularização específicos além do capítulo da CF de 1988.

Conforme o cumprimento dos requisitos para aprovação do Plano Diretor, acerca do processo de revisão do plano em 2005, nas buscas aos órgãos públicos do município, não encontramos documentos que comprovem a participação da comunidade local nas etapas do processo de revisão.

Através de ofício nº01/2018 protocolado junto à prefeitura municipal, nos foi dado como resposta referente ao processo de 1990, ou seja, não tinham em seu acervo nenhum documento do processo de revisão, nos informando ainda, que dispunha somente da lei 2424/2005 no seu acervo virtual.



Neste mesmo contexto, através do protocolo do ofício nº 02/2018, conseguimos junto a câmara municipal de Araguaína o material referente ao processo de revisão do PD em 2005, que o órgão possuía em seu acervo, portando destaca-se, os seguintes:

- Mensagem nº034/2005 de 15 de agosto 2005;
- Autógrafo de Lei nº 2424, de 27 de setembro de 2005;
- Lei 2424, de 03 de outubro de 2005;
- Atas da 5º, 7º e 8º Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína do ano de 2005.

A mensagem nº 034/2005 referente ao documento enviado para a Câmara Municipal, pela prefeita Valderéz Castelo Branco Martins, onde se tratava do projeto de lei que dispunha sobre a revisão do Plano Diretor do município e dando outras providências no aspecto ocupacional dos espaços urbanos.

Consoante com a mensagem o projeto de lei, constitui a síntese do processo construtivo de planejamento, formação e elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável, com foco no bem-estar social do cidadão araguainense.

Aduzia também, que sua elaboração foi pautada pela participação popular através de segmentos organizados da sociedade, desde universidades até entidades de proteção ambiental, passando inclusive, pelas associações de bairros e que a construção democrática do novo Plano Diretor, foi assistida por consultoria especializada.

Encaminhando assim a mensagem com o anexo do projeto de lei nº107 para a Câmara Municipal, sobre a ênfase de que a Lei guiaria o crescimento sustentável e a qualidade nos próximos anos de vida do município.

Em relação a ~~da~~ documentação concedida pela Câmara Municipal, não nos foi fornecido documentos administrativos como ofícios referentes aos atos administrativos do órgão, relacionados ao processo de aprovação do plano, segundo cópia da mensagem nº 034/2005 e do projeto de lei nº107 em todas suas páginas foram carimbadas com aprovação por unanimidade nas Sessões Ordinárias.

Essas Sessões, contemplam as seguintes datas: primeira Sessão dia 19/09/2005, segunda Sessão 26/09/2005 e terceira Sessão 27/09/2005, estas são

as datas com o carimbo de aprovação nos documentos oficiais da Câmara Municipal de Araguaína.

Portanto, o processo de análise e discussão referente a revisão do Plano Diretor na Câmara Municipal em Araguaína no ano de 2005, ocorreu no curto espaço de tempo, conforme o supramencionado e foi aprovado pela Câmara Municipal, assinado pelo presidente, o vereador Aldair da Costa Sousa, também conhecido como “Gipão”.

A lei 2424 de 03 de outubro de 2005 revogou a lei 1000/90 e instituiu o novo PD da cidade, diferente da primeira, que já continha em seu corpo 72 artigos, contendo os objetivos, diretrizes, estratégias da política de expansão e desenvolvimento urbano da cidade.

Para continuidade desta análise, observamos o teor das Atas das Sessões Ordinárias, no que se refere a discussão desse processo, além de entrevistas com lideranças de bairros daquele período.

Acerca das Atas de Sessões Ordinárias da Câmara Municipal de Araguaína, destacamos que, estas nos foram concedidas no formato de cópias manuscritas. Através das leituras destas, observamos os pontos aos quais foram debatidos acerca do Plano Diretor e da Participação Social em seu processo de revisão.

Nas discussões da 5ª sessão ordinária realizada no dia 19 de setembro de 2005, destaca-se a presença de onze vereadores, na página 172 diz o seguinte: “Projeto de Lei nº 107/05 do executivo municipal com regime de urgência urgentíssima – Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Araguaína”.

Em primeira discussão, o vereador Elenil da Penha destacou que se tratava de um projeto que merecia um grande debate, através de audiência pública com a comunidade e a sociedade organizada. O vereador acrescenta, a matéria foi protocolada a mais de um mês na casa e assevera que a matéria precisava ser mais discutida, ressaltou ainda que os poderes de uma maneira geral precisam ser harmônicos, mas que precisam ter suas autonomias independentes.

O representante do legislativo destacou que o movimento pela moradia, com seus representantes, o procuraram para que o projeto fosse discutido de forma mais ampla, de forma que o vereador pediu para ser quebrada a urgência urgentíssima do projeto, com o intuito de se realizar uma audiência pública do legislativo para discussão com a sociedade, para ser escutada as sugestões da sociedade.

Em contradição a fala do vereador Elenil da Penha, o vereador Raimundo Wilson (Palito), destacou que o projeto já tinha sido bastante discutido com os representantes dos bairros, nas audiências públicas realizadas pelo executivo municipal e que todos os vereadores foram convidados a participar, afirmando não ver necessidade da quebra da urgência urgentíssima da análise do projeto, pois a população tinha urgência na aprovação do projeto.

Desta forma, o pedido do vereador Elenil da Penha foi rejeitado por maioria da casa, sendo novamente colocado em discussão na sessão à aprovação do projeto nº 107/05. Diante disto, o vereador pediu-se para registrar em ata o seu ponto de vista e que o parlamento por maioria não quis fazer uma audiência pública para discutir com a sociedade organizada o projeto.

O presidente da Sessão, tentou que não colocasse o teor da demanda do vereador Elenil da Penha no registro de Ata da Sessão, porém ele argumentou acerca do registro na Ata e indagou que está servia para redigir toda a discussão da Sessão, fazendo assim necessário conter que este solicitou a quebra da urgência urgentíssima do projeto de lei, pois acreditava ser necessário uma audiência pública antes desta aprovação, porém foi rejeitado por unanimidade.

Posteriormente, o presidente da sessão afirmou que devido ao tempo de trinta e quatro dia em que o projeto esteve na casa para sua aprovação, pediu permissão para ser votado na íntegra, após à permissão foi colocado a matéria do projeto nº107/05 em 1º votação e foi aprovado por unanimidade.

Diante das buscas realizadas nos textos das Atas das Sessões Ordinárias, foram às discussões do legislativo municipal, em relação a revisão do Plano Diretor de Araguaína no ano de 2005, enfatiza-se sobre o envio do projeto, além disso, de não ter sido encaminhado com nenhum documento comprobatório da participação da sociedade nas discussões do projeto nº107/05.

Percebeu-se através da leitura da Ata, a única fala que evidenciava a necessidade da participação social neste processo, foi a do vereador Elenil da Penha, que não conseguiu grande ênfase, uma vez que o legislativo se apegou ao pedido de urgência urgentíssimo encaminhado pelo executivo municipal.

Na ata da 7ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína, realizada no dia 26 de setembro de 2005, traz ao teor de suas páginas, dois pequenos trechos onde esteve em pauta as discussões referentes ao projeto de lei nº107/05.

Em segunda votação, o projeto mais uma vez foi aprovado, por unanimidade, neste ato, o vereador Elenil da Penha novamente fez o alerta a casa e ao assessor jurídico, sobre não estar correto o procedimento, tanto deste projeto como outros em discussão na Sessão.

No conteúdo da Ata da 7º Sessão segue toda a discussão e nas últimas linhas da Ata, coloca-se um adendo ao projeto nº107/05, onde informa que o projeto, em segunda votação na casa foi aprovado por unanimidade.

Em análise da Ata da 8º Sessão Ordinária da Câmara Municipal, realizada no dia 27 de setembro de 2005, voltou a ser pauta da Sessão a discussão sobre o projeto de lei nº107/05, em 3º discussão o vereador Elenil da Penha informou que estava com a cópia da Ata da Sessão, onde constava que o movimento pela moradia não foi convidado juridicamente para debater sobre o Plano Diretor. Cumpre destacar que referente à Ata da 8º Sessão, este é o único momento em que o projeto é discutido.

Neste sentido, ainda em conformidade com a documentação concedida pela Câmara Municipal, destaca o Autógrafo de Lei 2.424 de 27 de setembro de 2005, assinado pelo presidente da Câmara Municipal de Araguaína revogando a Lei 1.000/1990 e aprovando a lei do autógrafo como novo Plano Diretor da cidade de Araguaína.

Todos os documentos concedidos pela Câmara Municipal referente a revisão do Plano Diretor em 2005, foram disponibilizados de forma física, através da análise detalhada de cada documento concedido para pesquisa, deste modo, foi observado apenas os trechos citados acerca das discussões do Plano no órgão legislativo.

A participação Social ficou restrita a fala de alguns vereadores, afirmando que o executivo municipal realizou audiências públicas com a comunidade, porém junto ao projeto de lei discutido, não foi encaminhado nenhuma documentação referente ao processo de revisão, ou seja, atas de audiências, seminários ou debates com a comunidade acerca do Plano.

Importante ressaltar, que se houve documentos produzidos pela prefeitura municipal em 2005, onde há a participação da sociedade no processo de revisão, estes não foram encontrados, uma vez que esta pesquisa, buscou os órgãos responsáveis, através do protocolo de ofícios solicitando informações ou documentos que comprovassem acerca do processo.

Porém à prefeitura, reiterou dizendo não ter em seu acervo documentos referentes às gestões anteriores e a câmara municipal disponibilizou os que tinham em seu acervo, documentos estes analisados, buscando encontrar documentos referentes à participação social no processo, uma vez que é requisito legal para aprovação do Plano Diretor, conforme preconiza a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades.

Perguntada sobre sua participação na revisão do Plano Diretor em 2004 e 2005 Maria José afirma que não foi procurada e nem convidada a participar, porém, reiterou que ficou sabendo das discussões, mas não participou. Acerca do mesmo processo Joaquim Barros afirma que não se recorda do mesmo.

Para consubstancializar o discorrido, apresentamos a figura 5, mapa de Araguaína em 2005 e os bairros existentes, nota-se a grande diferença entre o já apresentado no momento de implantação do Plano Diretor em 1989/1990, ressalta-se que embora o grande decurso de tempo, as informações acerca dos bairros do município não foram cedidas de forma oficial pela prefeitura municipal, razão pela qual, reforçar a produção do mapa a seguir.

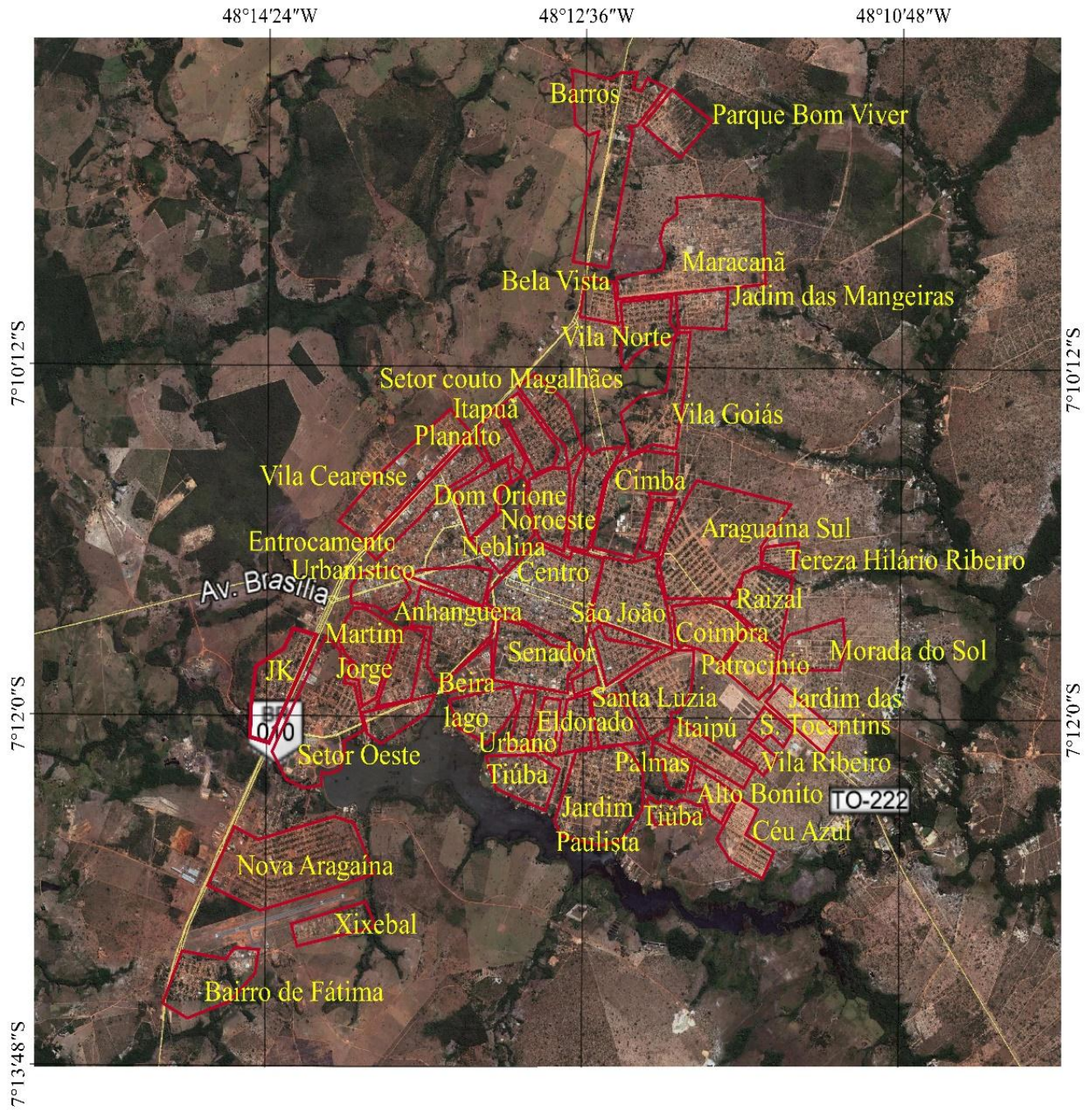
Em 2005, houve o primeiro processo de revisão do plano, porém além da lei aprovada e das atas de discussão na Câmara Municipal, não conseguimos reunir documentação oficial deste processo, com já mencionado no início deste tópico. Portanto apresentamos o mapa a seguir, para contextualizar os bairros existentes no município posterior ao primeiro lapso temporal apresentado em nossa pesquisa, o de implantação do plano.

O mapa foi produzido através de imagens de satélite e informações de pesquisa do geógrafo Andison França, ressaltando que o município não disponibiliza destas informações, acerca da existência de bairros em cada ano, informação obtida como resposta em nossas buscas junto ao órgão.

No contexto da expansão urbana em Araguaína o mapa já nos aponta, como a cidade expandiu-se, assim como nos evidencia à necessidade da política de expansão e desenvolvimento urbano que é o Plano Diretor.



Figura 5: Bairros da cidade de Araguaína em 2005

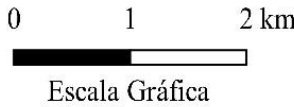


**LEGENDA**

Bairros Araguaína em 2005

Bairro de Araguaína

Fonte: SEPLAN-TO (2012);  
(IBGE-2010); Projeção/DATUM: Geografica/  
SAD-69; Elaboração Gráfica: FRANÇA,  
Andison (01/19)



Fonte: SEPLAN (2012); (IBGE-2010); Projeção/ DATUM: Geografica/ SAD-69; Elaboração Gráfica:  
FRANÇA, Andison (01/19)

### **CAPÍTULO 3**

#### **O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA NO ANO DE 2016**

O terceiro e último capítulo da nossa pesquisa é um momento fundamental, pois discutimos como recorte principal o processo de revisão do atual Plano Diretor do município de Araguaína, ocorrido em 2016, concebido através da Prefeitura Municipal de Araguaína.

Após todo o processo de contextualização que realizamos na pesquisa, sobretudo inerente à Gestão Pública Participativa no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Abordamos, a análise do último processo ocorrido em Araguaína e toda sua tramitação.

Inicialmente apresentamos o mapa de Araguaína no ano de 2016, na qual expomos contextualização de todos os bairros urbanos do município, além disto, cumpre colocar que as informações contidas no mapa, foram buscadas junto à prefeitura municipal, porém não obtivemos êxito. Portanto, apresentamos a figura abaixo para contextualizarmos através do mapa, contendo os bairros de Araguaína, no ano em que o Plano Diretor foi revisado.

Para analisarmos o processo de revisão, partimos da instrumentação processual, que envolve o procedimento de revisão e suas etapas, através de uma análise documental do processo, buscando entender como ele promoveu a participação social efetiva, no âmbito da gestão local.

De início, a discussão está pautada na análise do plano de trabalho, produzido pela empresa contratada para assessorar no processo inicial. Foi o ponto de partida para a revisão, buscando entender como aconteceu o processo, neste sentido faz-se necessário visitarmos o documento inicial das etapas de revisão, observar seus apontamentos para o processo e sua metodologia de trabalho.

Seguido do disposto do parágrafo anterior, analisamos o documento que consta o registro do processo participativo, este conta com a realização de quatro seminários em diferentes regiões da cidade, designados como seminário norte, seminário sul, seminário leste e seminário oeste, ambos realizados entre os dias 25 a 28 de abril de 2016.

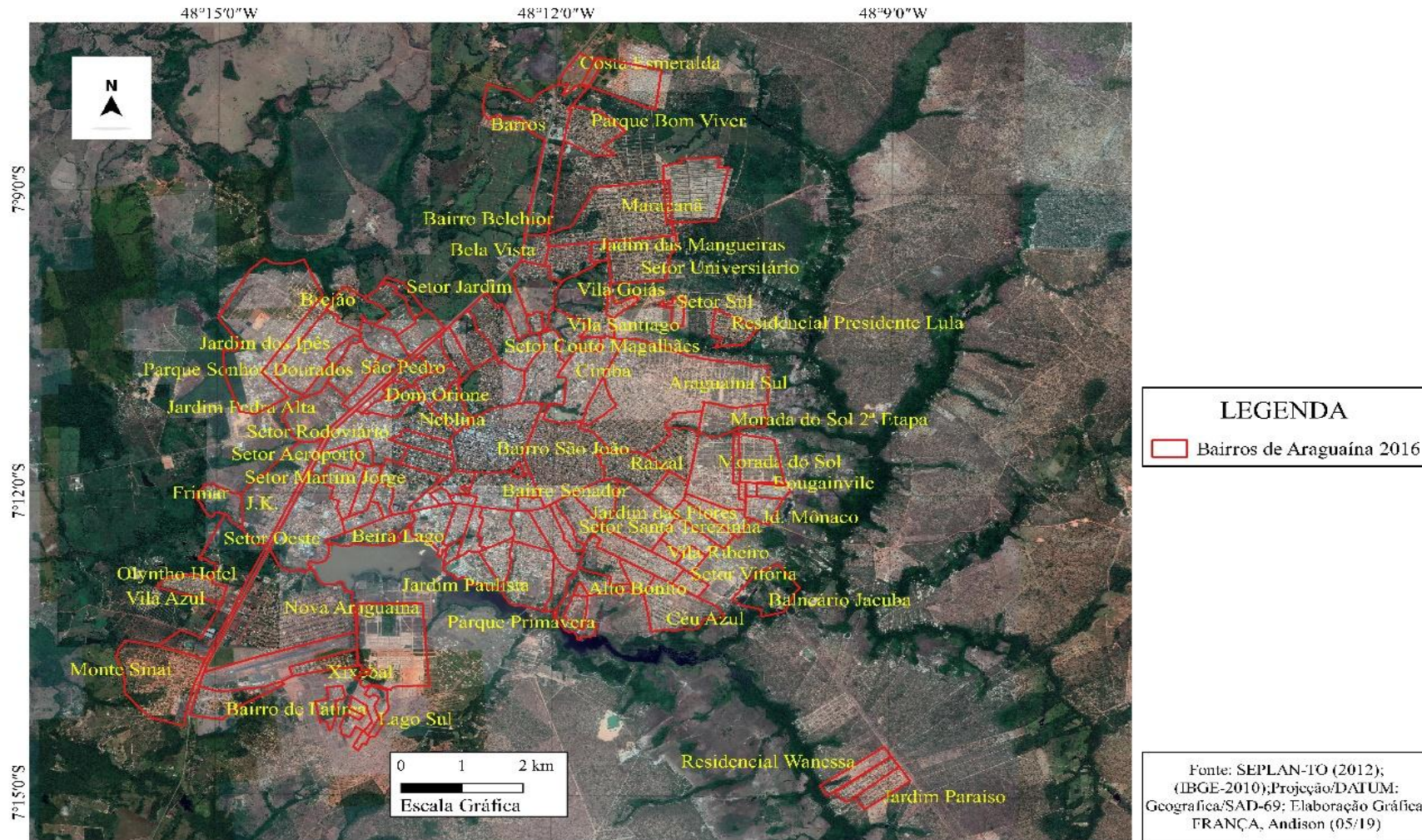
Após os momentos dispostos acima, ou seja, os seminários, observamos o apresentado na audiência pública final do processo de revisão, destacando seus

principais pontos e posteriormente abordamos a Lei Complementar nº 051/2016, atual Plano Diretor de Araguaína, resultado final de todo o processo de revisão.

Procurando catalisar o contexto já apresentado nesta pesquisa, nos propomos a realizar uma reflexão de intenção crítica da prática à teoria, seguida das considerações finais do nosso trabalho, no item subsequente.



Figura 6: Bairros de Araguaína -TO em 2016



Fonte: SEPLAN (2012); (IBGE-2010); Projeção/ DATUM: Geografica/ SAD-69; ; Elaboração Gráfica: FRANÇA, Andison (05/19)

### 3.1 Aspectos Legais e Procedimentais da Revisão do PD em 2016

No que se refere a instrumentação procedimental das etapas que antecederam a revisão do Plano Diretor em 2016, a publicidade efetuada pela Prefeitura Municipal, foi precedida por várias etapas.

O Plano Diretor trata-se de um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, em forma de lei, geralmente desconhecida da população. Portanto, o processo de introdução da discussão do Plano Diretor, deve considerar dinâmicas que venham a introduzir está junto à sociedade de forma didática e clara.

As etapas de discussão com a comunidade, que fazem parte do processo de revisão do Plano Diretor devam ter um caráter efetivo, ou seja, a comunidade tem o direito de contribuir efetivamente com as novas diretrizes de expansão e urbanização do município.

A prefeitura de Araguaína disponibilizou em seu site uma página destinada ao Plano Diretor, era composta das seguintes informações: a lei que regia o Plano Diretor vigente até 2016, o plano de trabalho para a revisão, a minuta do anteprojeto de lei, diretrizes e estratégias, relatórios e eventos realizados, porém a página supracitada não está mais disponível.

Em relação a página, ela continha um conceito do Plano Diretor e as seguintes perguntas seguidas de suas respectivas respostas,

Porque fazer o Plano Diretor? Por exigência constitucional, para municípios com mais de 20.000 habitantes, o plano objetiva uma melhor qualidade de vida para todos. Como é feito? Por iniciativa do Prefeito, discussão com a comunidade, para ser transformado em lei pela Câmara Municipal. O que proporciona? O plano reflete os anseios da comunidade e indica os caminhos para uma cidade melhor. (ARAGUAÍNA, 2016).

Percebe-se que as respostas de cada interrogação descritas no parágrafo anterior foram escritas na íntegra conforme estavam disponíveis na página da prefeitura, página esta que saiu do site oficial assim que a lei do Plano foi aprovada na Câmara Municipal.

O caráter objetivo e pouco explicativo das perguntas e suas respectivas respostas nos remetem a uma falta de explanação, coerência e importância acerca do plano e da participação da sociedade em seu processo de revisão, considerando que em sua maioria o público alvo não tem conhecimento técnico deste processo.

Entretanto, os procedimentos necessários para entender a realidade municipal e elaborar um plano, a partir disto, consiste em observar, constatar, obter dados, analisá-los e gerar informações sobre os vários aspectos, de acordo com Noronha e Marques (2001, p 57) (idem) explana que para “[...] a formulação de um plano significa um pouco mais do que organizar um conjunto de dados e uma pauta de reivindicações”.

Acrescentam, que para essa aproximação da realidade local e formação do conhecimento é necessário fazer um grande esforço, envolvendo o contato com pessoas, instituições responsáveis por diferentes conhecimentos da produção e de prestação de serviços.

Para conduzir o processo de revisão do Plano Diretor em 2016, a prefeitura municipal contratou uma empresa especializada em consultoria na área, Tecnhum Consultoria. Todavia, buscamos por informações e documentos que versam sobre este processo com a empresa, mas não obtivemos nenhuma resposta, essa tentativa de contato justificou-se pela dificuldade da prefeitura municipal em disponibilizar cópia da documentação, que em período anterior estava disponibilizado em seu site.

A Tecnhum Consultoria possui sede em Brasília e foi responsável pelo processo de revisão anterior, que resultou na aprovação da lei nº 2424/2005, sobre esta empresa, o seu site oficial disponibiliza a seguinte informação:

Instalada em Brasília, desde 1999, a empresa tem atuado em diversos segmentos em todo o território nacional, participando de trabalhos complexos e diversificados. Desenvolvemos nosso trabalho de forma específica, podendo atuar tanto no todo como em cada uma das fases do processo, tais como: concepção, planejamento estratégico, processos participativos, projetos básico e executivo; análise de viabilidade técnica, econômica e financeira; montagem de programas visando captação de recursos financeiros, nacionais e internacionais; montagem de apresentação de projetos e empreendimentos. (TC, 2013).

Cumpramos destacar que as informações supracitadas têm o objetivo de apresentar a empresa que assessorou o município de Araguaína no processo de revisão do PD 2016, reforçando as informações sobre o processo, porém evidenciamos que a responsabilidade na revisão integral é da prefeitura municipal e que a empresa apenas realizou a parte técnica do trabalho.

Após várias tentativas e envios de ofícios solicitando a documentação para a prefeitura municipal de Araguaína, recebemos os documentos referentes ao

processo de revisão do Plano Diretor em 2016, na qual nos propiciou a análise que empreendemos a respeito do trabalho desenvolvido pela empresa, contendo os seguintes itens: Plano de trabalho, seminário de apresentação e diretrizes para os temas em discussão.

Toda a reunião desta documentação, equivale a centenas de páginas onde a empresa Technum traz seu aporte técnico e desenvolve as ações, que posteriormente geraram o documento que embasou o Plano Diretor, portanto causou-nos interesse na análise de toda esta documentação.

O plano de trabalho apresentado pela empresa de fevereiro de 2016, traz em seu texto um marco referencial da urbanização no Brasil, discorrendo sobre a elaboração de Planos Diretores municipais, amparado sob o Estatuto da Cidade, assim como a sua experiência em elaborar Planos, contempla considerações sobre o município de Araguaína e apresenta a forma de trabalho e a metodologia a ser aplicada no processo de revisão.

No teor deste documento, há o fundamento do seu objetivo no seguinte:

Plano de Trabalho referente à prestação de serviço para apoio ao processo de fechamento da revisão do Plano Diretor de Araguaína. Atendendo ao estabelecido pelo Estatuto da Cidade, os Planos Diretores trazem os rumos para o desenvolvimento urbano, incorporando diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade sustentável e para a gestão democrática. O vigente Plano Diretor de Araguaína foi instituído pela Lei nº 2424, de 3 de outubro de 2005, portanto há mais de dez anos, sendo oportuna a sua revisão, em consonância ao estabelecido pelo Estatuto da Cidade - Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001e suas alterações e pelo art. 68 da própria Lei nº 2424/2005. A revisão do Plano Diretor constitui-se como uma oportunidade para a ação compartilhada entre o Poder Público, o setor privado e a população do município, com o objetivo comum de buscar soluções adequadas para aperfeiçoar o planejamento, a gestão e o desenvolvimento das potencialidades econômicas, culturais, sociais e turísticas do Município. O trabalho refere-se à consolidação das informações disponíveis, promovendo as devidas discussões com os atores locais relevantes e toda a sociedade araguainense, culminando na preparação do Anteprojeto de Lei da Revisão do Plano Diretor, possibilitando o seu encaminhamento pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo. (REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ARAGUAÍNA/TO, 2016, p. 4).

Em sua parte introdutória, o Plano de Trabalho (2016) do Plano Diretor de Araguaína discorre sobre o início da urbanização no Brasil, ressalta a CF/88 como marco concretizador dos movimentos sociais que lutavam em prol de uma distribuição mais justa dos espaços urbanos, atentando para a inclusão do capítulo da CF, específico da política urbana, disposto nos artigos 182 e 183.



Além do mais, abordam sobre atendimento ao Estatuto da Cidade, os Planos Diretores elaborados posteriormente a sua publicação, apresentam novos rumos ao desenvolvimento urbano, pois incorporaram diretrizes, princípios e instrumentos destinados a promoção do direito à cidade sustentável, assim como para a gestão democrática.

Sobre a mobilização social e os processos participativos, o Plano de Trabalho (2016) destaca,

A conquista que está ocorrendo após várias décadas de exclusão participativa, respaldada pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de setembro de 1988, vem implicando no amadurecimento da democracia em nosso país e se tornando um instrumento inerente da participação popular na escolha de seus representantes para a realização de seus desejos individuais e, sobretudo, o coletivo. (REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ARAGUAÍNA/TO, 2016, p. 9).

Sobre a realidade do município de Araguaína, no que tange da participação popular o Plano de Trabalho (2016) destaca, que a cultura do orçamento participativo, assim como outras formas de comunicação, como a utilização de sítio eletrônico, deverá ser levada em consideração tanto para a mobilização da população para a participação na revisão do Plano Diretor Municipal, para o debate de temas específicos e promoção de Consultas Públicas, caso haja necessidade.

No que concerne a criação de um sítio eletrônico, por parte da prefeitura municipal, de acordo O Plano de Trabalho (2016), tendo como intuito auxílio na discussão do Plano Diretor, sendo que sua gestão foi realizada pela própria equipe municipal, apoiada por material técnico desenvolvido pela Consultoria. Neste sentido, destaca que é uma forma de constitui-se como mais uma oportunidade para a ação compartilhada entre o Poder Público, setor privado e a população do município, objetivando soluções adequadas para o melhoramento do planejamento, da gestão e do desenvolvimento das potencialidades econômicas, culturais, sociais e turísticas do Município.

Destaca-se também, o entendimento que o Plano de Trabalho (2016) traz sobre a gestão pública participativa, aludindo que a participação de toda a sociedade é essencial para o sucesso do trabalho. Além do mais, aponta que a elaboração ou revisão de Planos Diretores produzidos em consonância com o Estatuto da Cidade tem uma função transformadora nos cenários municipal e urbano, mas apenas a legislação não realiza as mudanças necessárias a realidade local, sendo

indispensáveis políticas urbanas efetivas, que sejam implementadas e revistas de forma contínua para alcançar a promoção social e ambiental da propriedade e da cidade, sendo fundamental e necessário o envolvimento direto da administração municipal e da sociedade local no processo de construção da legislação.

Cumpra evidenciar que o Plano de Trabalho (2016) alerta acerca da revisão do Plano na seguinte situação:

A elaboração da revisão do PDM é, portanto, a oportunidade de consolidação de um processo contínuo que deverá se transformar para firmar sua condição de desenvolvimento permanente de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. (REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ARAGUAÍNA/TO, 2016, p. 19).

Portanto conforme o supracitado, verificamos a importância do PD municipal ser encarado como um processo contínuo, que visa o desenvolvimento e a expansão do município em caráter permanente.

Faz parte do documento, a forma de trabalho, neste seguimento, enfatiza que é uma construção coletiva, que parte da análise de uma situação atual e tendências, com a participação dos segmentos e instituições locais, conforme preconiza o Conselho das Cidades, portanto reforçar acerca do envolvimento dos agentes locais no processo, aduzindo que estes são os “especialistas em Araguaína”, que detém o conhecimento sobre a realidade do município. (REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ARAGUAÍNA/TO, 2016, p. 19).

Na sequência, as atividades referentes ao processo de revisão do Plano, na sua totalidade transcrevendo o quadro das atividades, passo a passo como foi a propositura da organização do trabalho em Araguaína.

**Etapa 1** – Organização do trabalho, estruturar o apoio municipal e detalhar metodologia de trabalho e cronograma de atividades da revisão do PD, nesta etapa estão inclusas as atividades de 1 a 5.

**Etapa 2** – Consolidação das informações disponíveis, onde agrupam as informações sobre a leitura do município através dos moradores, organizam essas informações dentro dos temas prioritários: aspectos regionais, ambientais, socioeconômicos, sócio espaciais, patrimônio histórico e cultural, infraestrutura e serviços públicos, mobilidade, institucionais, buscando ainda, compreender as necessidades das alterações frente à realidade, potencialidades e problemas atuais do município a serem equacionados a partir da revisão do Plano Diretor em seus aspectos urbano e rural; e compatibilizam as proposições prévias ao texto atual da legislação vigente e respectivas políticas setoriais como: Habitação, Saneamento, Socioeconômica, Patrimônio Histórico, Uso e Ocupação do Solo, Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Cultura. Inclusas nesta, as atividades 6 a 8.

**Etapa 3** – Audiências Públicas: discussão do PD, nesta divulgam e debatem as informações sobre a realidade do município e as proposições de alteração, envolvendo as diversas instâncias de poder no diálogo com a comunidade, conferindo legitimidade às manifestações do cidadão, divulgando conhecimento sobre os temas da revisão do plano, buscando a contribuição para a capacitação sobre o processo de revisão e continuidade do processo permanente de planejamento participativo, para incorporar ao processo de Revisão do Plano Diretor, outros saberes, além do político e do técnico; compreendendo as potencialidades e problemas do município a serem equacionados a partir da revisão do PD. Inclui-se, nesta etapa as atividades de 9 a 12.

**Etapa 4** – que realiza à Consulta pública, inclusa nesta a atividade 13.

**Etapa 5** – Anteprojeto de Lei, onde estão inclusas as atividades 14 a 18. (REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ARAGUAÍNA/TO, 2016).

Quadro 2 – Atividades do processo de revisão do Plano Diretor de Araguaína em 2016

Atividade 1 – Início dos trabalhos	Assinatura do Contrato ou da Ordem de Serviço;
Atividade 2 – Organização dos atores – formação da equipe de acompanhamento	Formação da equipe de acompanhamento (técnicos municipais);
Atividade 3 - Elaboração do material de mobilização, sensibilização e participação popular.	Os materiais a serem produzidos dividem-se em dois grupos distintos: material de capacitação e sensibilização popular: em linguagem acessível e formato mais “leve”, permitindo que a população, notadamente a de menor nível de instrução entenda as proposições e tenha participação mais relevante; material de divulgação do Plano Diretor: tanto de seu processo de revisão, quanto dos principais temas de seu escopo.
Atividade 4 - Reunião de Sensibilização da Prefeitura e Capacitação dos atores chave	O processo de capacitação, se necessário, se dará durante todo o trabalho, e será desenvolvida conforme o “Plano de Trabalho”, que trata da metodologia a ser aplicada. O primeiro módulo da capacitação, se aplicável, será realizado em apresentação aos atores-chave, preferencialmente organizados sob a forma de Conselho, tratando dos seguintes assuntos: da sensibilização e convencimento dos atores; dos objetivos, escopo e abrangência do Plano Diretor; dos problemas, questões e dimensões envolvidas na revisão do Plano Diretor.
Atividade 5 - Seminário Inicial – abertura dos trabalhos e coleta de contribuições iniciais	Objetiva estabelecer um marco do início dos trabalhos para a finalização da revisão do Plano Diretor, onde será apresentado o escopo das atividades a serem realizadas, visando à transparência do processo e sensibilização para a participação. É oportuno que esse Seminário seja de natureza interinstitucional, com convite aos representantes das diversas instituições com atuação direta no município, além de convite à população em geral. Nessa oportunidade poderão também ser identificados atores-chave que possam ser multiplicadores, para ampliar a ação de mobilização da população na fase de discussão das proposições e fechamento da revisão do Plano Diretor.
	Análise das informações existentes para o desenvolvimento dos trabalhos notadamente:

<p>Atividade 6 - Conhecimento das informações existentes – levantamento de dados para a Leitura Técnica</p>	<p>bases cartográficas; fotos aéreas; dados socioeconômicos, orientações e legislação aplicáveis à revisão de PD; legislação setorial, com destaque para o meio ambiente; planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano ou de setores correlatos; sistemas, mecanismos e instrumentos de gestão municipal e do PD.</p>
<p>Atividade 7 – Organização e consolidação das informações</p>	<p>Preparação de documento base, com informações sistematizadas – propiciando fácil leitura e entendimento. Se aplicável, poderá ser dada ênfase para análises específicas relativas a questões ambientais, de interesse patrimonial, ou outro, sistematizando as informações com conteúdos adequados à realidade local.</p>
<p>Atividade 8 - Realização de Reunião Técnica – Síntese das proposições de ajustes</p>	<p>A reunião Técnica deverá contar, se aplicável, com a presença dos atores estratégicos da Prefeitura e a Equipe de Acompanhamento. Será realizada a partir da apresentação técnica da Consolidação das Informações, onde será exposta a situação atual e as proposições de ajustes, buscando a percepção da sua integração no contexto da legislação vigente.</p>
<p>Atividade 9 – Definição dos temas prioritários</p>	<p>A partir do entendimento das proposições, deverão ser organizados, tecnicamente, os Temas Prioritários a serem discutidos e tratados com maior profundidade pelo processo de fechamento da revisão do Plano Diretor</p>
<p>Atividade 10 - Estrutura do relatório Síntese com análises e recomendações</p>	<p>Elaboração da síntese das alterações de revisão da Lei do Plano Diretor, considerando as demandas e proposições encontradas durante as atividades anteriores do processo de revisão do Plano Diretor. Esta atividade facilita o entendimento do que será tratado nas proposições de ajustes da Lei e como será o detalhamento dos assuntos a serem debatidos com a população, bem como sua organização e hierarquia. Permite ainda o entendimento em linguagem clara e simplificada do que significam as alterações propostas e sua correspondência à Lei vigente.</p>
<p>Atividade 11 - Reunião Técnica - Capacitação atores chave</p>	<p>O segundo módulo da capacitação será realizado em apresentação aos atores estratégicos, preferencialmente organizados sob a forma de Conselho, tratando das alterações propostas.</p>
<p>Atividade 12 - Realização das Audiências Públicas – Discussão das proposições referentes ao fechamento da revisão do Plano Diretor</p>	<p>As Audiências Públicas deverão ocorrer em número de quatro, e conforme definido na Etapa do Plano de Trabalho, de forma a abranger todos os representantes da sociedade local e atores estratégicos em cada tema a ser debatido. Os temas, conforme importância e necessidade poderão ser debatidos de forma isolada ou agrupados em cada Audiência Pública. Cada Audiência Pública deverá contar, pelo menos, com a presença de representantes da Equipe de Acompanhamento e atores estratégicos, especialmente convidados para os debates, sendo, no entanto, eventos abertos para quaisquer interessados. Serão realizados a partir</p>



	da apresentação técnica dos temas e, em específico, das propostas de ajustes incluindo questões relativas ao macrozoneamento, definição de perímetro urbano e zoneamento urbano, juntamente com a proposta de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, se aplicável.
Atividade 13 - Publicação das proposições e coleta de contribuição	Paralelamente à realização das Audiências Públicas, o material referente à cada tema será disponibilizado via sítio eletrônico para divulgação pública e coleta de contribuições. As proposições organizadas para a apresentação nas diversas Audiências Públicas serão disponibilizadas no espaço do sítio eletrônico da Prefeitura, em local específico para a discussão da Revisão do Plano Diretor, com mecanismos que permitam a coleta de contribuições.
Atividade 14 - Consolidação das proposições de ajustes	As proposições apresentadas e discutidas nas Audiências Públicas e no Processo de Consulta Pública serão ajustadas, incorporando as contribuições pertinentes. A avaliação das contribuições deverá ser feita em conjunto, pelos representantes da Prefeitura Municipal e equipe técnica de Consultoria.
Atividade 15 - Preparação do Anteprojeto de Lei de revisão do Plano Diretor	Será elaborada a minuta do anteprojeto de lei de revisão do Plano Diretor, para apresentação em Audiência Pública. O texto a ser analisado deverá estar disposto em formato legislativo, com linguagem clara e objetiva, organizado e hierarquizado em títulos, capítulos, seções, artigos, parágrafos, incisos e alíneas.
Atividade 16 - entrega do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor para a Prefeitura e Divulgação para a Audiência Pública	Após fechamento da minuta do anteprojeto de Lei do Plano Diretor, contendo as proposições de ajustes referentes às políticas municipais, instrumentos de gestão do território (macrozoneamento e zoneamento das áreas urbanas), diretrizes e instrumentos previstos, o documento será entregue à Prefeitura para divulgação prévia à Audiência Pública que deverá apreciar a proposta final de revisão do Plano Diretor.
Atividade 17 - Realização da Audiência Pública – Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal	Conforme divulgação e regulamento divulgado, será realizada a Audiência Pública relativa ao resultado do processo de revisão do Plano Diretor.
Atividade 18 - Entrega do Produto Final	Após o processo de apreciação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor em Audiência Pública, cabe à Prefeitura e à Consultoria avaliar as proposições de modificação ou adequação do mesmo, considerando todo o processo já realizado e eventuais necessidades de ajuste. Os ajustes pertinentes deverão ser incorporados e formalizados na entrega do Produto final – Revisão do Plano Diretor.

Fonte: Revisão do Plano Diretor de Araguaína/TO – Produto 1 – Plano de Trabalho.

Se faz válido evidenciar, que as seguintes atividades dispostas na tabela: Atividade 5 - Seminário Inicial - abertura dos trabalhos e coleta de contribuições iniciais; Atividade 12 - Realização das Audiências Públicas – discussão das proposições referentes ao fechamento da revisão do Plano Diretor; Atividade 13 - Publicação das proposições e coleta de contribuição; Atividade 17 - Realização da Audiência Pública – Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal. Sendo assim, estas foram as atividades destinadas a participação da população de Araguaína nas etapas de revisão do plano.

O processo de revisão em sua fase de organização contou com 4 reuniões, as quais foram efetuadas da seguinte forma: Reunião de organização para o trabalho, planejamento geral do Plano Diretor, realizada no gabinete do prefeito no dia 25/01/2016, onde contou com a presença da empresa contratada para assessorar a revisão, o prefeito e mais seis técnicos do município.

A segunda reunião também teve o caráter de organização geral do plano e detalhamento do documento, aconteceu na Secretária de Planejamento, com empresa supracitada e quatro técnicos do município, realizada no dia 26/01/2016.

Já a terceira foi para repassar à empresa a legislação urbanística vigente no município, está foi realizada no dia 26/01/2016, entre a diretora da empresa e a procuradora do município. A última reunião, desta fase, também aconteceu dia 26/01/2016 e nesta foram repassadas as informações de início dos trabalhos e oficializado a contratação da empresa, presentes nesta, a diretora da empresa, um promotor de justiça e quatro técnicos do município.

Nesta pesquisa, que até o momento abordou a situação procedimental do Plano Diretor em 2016, não encontrou procedimento de inserção de segmentos representativos da sociedade local; todas as diretrizes e estratégicas foram estabelecidas tecnicamente apenas no âmbito do executivo municipal. Vejamos então em que medida se deu a participação social no processo de revisão do Plano Diretor de 2016, considerando que esta está preconizada na Constituição Federal de 1988.

### 3.1.1. Análise documental da participação social no processo

O artigo 40, parágrafo 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, aponta que no processo de elaboração do PD e na fiscalização de sua implementação, o Executivo e o Legislativo municipal deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

A participação da comunidade local no processo de revisão do Plano Diretor de Araguaína em 2016, que é o Direito à Cidade saindo da teoria para a prática social, formalizou-se através de documentos que embasaram a aprovação do atual Plano Diretor.

Os documentos produzidos pela empresa que envolvem a participação da comunidade local, foram analisados visando a identificação da efetiva participação popular, para isso, buscamos intervenções da comunidade nos eventos, suas falas, os registros gerados, contextualizando abaixo como aconteceu o processo.

O caráter objetivo de toda a documentação apresentada é um primeiro apontamento para a discussão da participação social efetiva neste processo, uma vez que a subjetividade em ouvir e discutir os problemas da realidade local é uma etapa fundamental, porém, não fácil.

Evidenciamos em nossa análise, a abordagem utilizada para construir o diálogo com a comunidade, considerando os locais das discussões, os horários, os convites à população, assim como identificar a quantidade de participantes em cada uma dessas ações.

Para reforçar as informações levantadas buscamos junto as entrevistas realizadas informações acerca do processo de revisão de 2016, com as lideranças de bairro entrevistadas, interrogando-os, suas percepções acerca da efetividade da participação.

Destacamos o Seminário Inicial que aconteceu no dia 3 de março de 2016, no Auditório do Sebrae/Araguaína, ocasião em que aconteceu a divulgação por meio de carta convite, informe nas redes sociais e imprensa, tendo sido convocados representantes da população de Araguaína.

Neste evento, foi apresentado inicialmente o trabalho de Revisão do Plano Diretor de Araguaína, o que estava sendo feito e as etapas seguintes, assim como foram desenvolvidos trabalhos em grupos e colhida contribuições. O evento reuniu 100 participantes de membros de diversos segmentos da sociedade, instituições de ensino, conselhos de classes profissionais e demais, apesar do documento não

esclarecer as discussões, porém apresentou 4 grupos criados para discussão sobre as linhas estratégicas do Plano Diretor: Grupo do Desenvolvimento Econômico e da Gestão Municipal e Urbana; Grupo da Preservação Ambiental; Grupo da Estruturação do Espaço Urbano e do Acesso à Moradia, aos Equipamentos Urbanos e ao Transporte Urbano; Grupo da Saúde, Educação, Segurança Pública, Cultura, Esporte e Lazer.

Seguindo os trabalhos, foram realizados quatro seminários sobre a situação atual, diagnóstico e proposições preliminares, que aconteceram entre os dias 25 e 28 de abril de 2016, todos em escolas públicas em diferentes localidades do município e aconteceram seguindo a seguinte metodologia,

Inicialmente foi feita a apresentação técnica pela consultoria, seguindo de um momento para os participantes avaliarem os mapas da situação atual e os das proposições preliminares, expostos em forma de banners. As contribuições vieram tanto de forma escrita quanto falada (REVISÃO DO PLANO DIRETOR ARAGUAÍNA/TO – Produto 2, p. 1, 2016).

O primeiro seminário, também denominado Seminário Norte, foi realizado no dia 25 de abril, no CEI Professora Edília Moraes Soares – Setor Araguaína Sul, conforme material do registro participativo, porém de acordo com a lista de presença o mesmo aconteceu na Praça Iguazu, também no mesmo setor, contou com a presença de 60 pessoas, dentre estes 29 técnicos da prefeitura, 1 representante do Ministério Público, e 30 representantes da comunidade todos de escola pública, conforme dispõe o campo da entidade pertencente na lista de presença, o documento não identifica quais são professores ou alunos.

O segundo seminário, ou Seminário Sul, aconteceu no dia 26 de abril, no Colégio Municipal Manoel Lira - Setor Nova Araguaína, dispõe em sua lista de presença houve 80 pessoas presentes, sendo estas, 33 técnicos da prefeitura, 1 representante da Polícia Militar, 25 pessoas vinculadas à escola, podendo ser professores ou alunos, e os demais identificados apenas como moradores.

O Seminário Leste, foi o terceiro seminário, realizado no dia 27 de abril, no CEI Santa Clara – Setor Céu Azul, contou com 78 presentes, sendo 16 técnicos da prefeitura, 2 representantes da Ordem dos Advogados – OAB e os demais identificados como moradores do bairro, professores e alunos da escola.

O quarto e último seminário, foi realizado dia 28 de abril, denominado Seminário Oeste, aconteceu na Escola Municipal João de Souza Lima – Setor

Couto, estiveram presente 56 pessoas, dentre estas, 18 técnicos da prefeitura, 1 representante da Fecormecio - Federação do Comércio do Estado do Tocantins, 1 líder comunitário e 1 representante da UFT, 1 representante do Banco do Brasil, os demais vinculados a escola da realização e alguns participantes da comunidade.

De acordo com o relatório, as contribuições dos seminários foram feitas de forma escrita e orais pelos participantes, porém os únicos documentos que comprovavam participação popular são: Seminário Norte, 6 manuscritos de participação onde houve sugestões, ao conferir as assinaturas com a lista de presença, dentre estes havia também contribuição dos técnicos da prefeitura; no Seminário Sul, há 5 manuscritos, contando também com contribuição dos técnicos da prefeitura; Seminário Leste, 2 manuscritos e 5 transcrições de contribuições; por fim, no Seminário Oeste, apresenta 4 manuscritos de sugestões.

Conforme todo o relatório, os documentos que atestam a participação popular são as assinaturas e os poucos trechos manuscritos, contendo sugestões da comunidade para o município. Ademais, se encontram nos relatórios as respostas da Prefeitura Municipal aos questionamentos da população presente, técnicos e sem caráter explicativo, sem nenhum cunho discursivo, o que denota uma falta de participação popular no processo, uma vez que o direito à cidade se expressa pela participação efetiva dos agentes sociais (LEFBVRE, 2008).

Dos seminários apresentados, observa-se que todos tiveram um número bem reduzido de participantes, considerando a população estimada de Araguaína conforme dispões no item 1.4 da nossa pesquisa, atualmente é estimada em 177.517 habitantes.

Considerando que grande parte do público presente era de técnicos da prefeitura, no exercício de suas atribuições, o que reduz ainda mais o número de participantes que representam a comunidade e o exercício do direito à cidade no processo de revisão. Portanto, ao analisar o processo participativo da revisão do Plano Diretor de Araguaína em 2016, percebe-se que este não preencheu os requisitos do Estatuto da Cidade para a revisão. Contudo, a participação popular ocorrida no processo não denota o caráter efetivo; percebe-se mais uma participação representativa que efetiva.

Seminários que reuniram um pequeno número de pessoas, dentre esses, em sua maioria técnicos do município, os demais professores e alunos das escolas onde aconteciam e um número quase ínfimo de participantes da comunidade,

reforçando mais uma vez que a pequena participação popular no processo de revisão, considerando os dados apresentados.

Diante do exposto, cumpre abordarmos a Audiência Pública realizada em junho de 2016, não nos disponibilizaram nenhum documento com Ata ou lista de presenças, a análise partiu do documento produzido e apresentado pela empresa já supracitada em todo o processo.

O documento apresentado em slides, começa contextualizando os participantes sobre a empresa Technum Consultoria, sobre sua forma de trabalho, do qual se baseia em processos participativos e construção coletiva, perfaz uma introdução do processo participativo em Araguaína, onde constam os Seminários supracitados, Reuniões Setoriais e criação do Conselho Municipal, a priori já se destaca, que o material além de lúdico induz à população sobre um processo participativo efetivo.

No que diz respeito ao Seminário Inicial, foi nomeado com os seguintes termos: “mais de cem pessoas, representatividade diversificada”, com base na análise da lista de presença contabilizamos a presença de 101 participantes no total, incluindo todos os técnicos da prefeitura, o que nos leva a refletir sobre a publicidade utilizada para promover o processo como participativo. (O Anteprojeto de Lei - Revisão do Plano Diretor de Araguaína, 2016).

Quando aborda os seminários Norte, Sul, Leste, Oeste, destaca a leitura técnica e leitura comunitária, no teor do texto, mas não explicam sua dinâmica de realização, utilizam fotos estratégicas que apresentam participantes, todos os quantitativos apresentados foram levantados acima, não apresentaram à comunidade o pequeno número de participantes.

Seguido dessas informações, vem os dados técnicos apresentados de forma técnica, com base nas descrições não acessíveis ao público, de maneira geral não há como falar que houver participação efetiva através dos documentos apresentados.

Na busca de maiores informações sobre o processo de revisão, perguntamos também as lideranças de bairros, que entrevistamos, sobre o processo de revisão em 2016 e obtivemos respostas acerca do assunto de apenas dois destes, os outros afirmaram não ter conhecimento do processo. Para Maria José perguntamos sobre sua participação na revisão, a mesma discorreu.

Maria José: Não, essa também não. Eu soube quando realizou, mas não me convidaram pra nada.

Conforme afirma a entrevistada, está teve ciência que a revisão aconteceu em 2016, porém afirma não ter sido convidada a participar de nenhuma ação. Destacamos também o posicionamento de Joaquim Barbosa acerca do processo de revisão em destaque e sobre a participação popular neste processo.

Joaquim: Sobre o negócio desse IPTU né? Que inclusive a gente participou, naquela época eu era o presidente, a gente foi até muito questionado sobre isso aí, participou várias entidades a OAB, ACIARA o CCABA e teve muito, uma política no meio, o prefeito colocou aquela ideia de aumentar o IPTU, que era através do aumento do IPTU favorecia algumas, favorecia pessoas carentes, tanto a porcentagem lá, é se você não pagava o IPTU, e que o IPTU vinha mais era pra beneficiar a comunidade e o CCABA através da minha pessoa como representante eu votei a favor do projeto do prefeito né, que eu achava que era bem melhor, porque naquela época quem pagava mais tinha quem pagar mais era quem tinha um poder aquisitivo maior, por exemplo a gente se tornou mal interpretado, mas depois se tornou-se normal e eu fiquei, o CCABA votou a favor na questão da gente votar isso aí.

Sobre o Plano Diretor a gente, foi feito lá na Araguaína, na ali no bairro São João.

Joaquim: Vi, o prefeito ouviu, foi feito em outro setor, lá no setor Maracanã, então a comunidade ia participava do que eles queriam né pra comunidade, pro bairro deles, era asfalto, pedia esgoto, pedia meio fio, pedia melhoria nos postos, melhorias nos colégios, então foi feito, foi uma forma muito justa e foi feita em vários locais da nossa cidade, foi feito essas reuniões com esse prefeito atual, naquela época com vários setores ouvindo a comunidade, juntava, mil, mil e quinhentas pessoas, outros lugares juntava 400, juntava 600, a comunidade vinha porque eles iam participar com as ideias deles, os técnicos da prefeitura ia catalogar as ideias de cada um os pedidos que eles fazia. Eu achei aquilo muito avançado, eu não me lembro mais atrás, mais teve também outros prefeitos que fizeram 10 anos atrás, o Ronaldo fez agora 2016, dez anos atrás eu nem sei quem era o prefeito, não sei se era a Valderez, acho que era a Valderez eu não lembro bem, eu lembro bem dessa do Ronaldo né porque foi a última vez.

O entrevistado destaca, que estava à frente do CCABA em 2016 e afirma que houve a participação popular no processo de revisão, assim como a participação de algumas entidades, evidenciou como memória as discussões do IPTU progressivo que foi discutido no processo em questão.

Ressalta-se que acerca da revisão em 2016, nas entrevistas, só obtivemos os apontamentos expostos no decorrer do trabalho, enfatizando que são memórias dos

representantes de bairros e que acerca da participação podem ser direcionados aos discursos do poder público, porém para registrar a percepção deles, destacamos suas percepções como agentes sociais representativos sobre o processo de revisão.

O processo participativo da revisão do Plano Diretor, 2016 de Araguaína, Aprovou a Lei complementar nº 51/2017, a qual reproduz o discurso que atendeu aos requisitos da legislação, promoveu a participação popular efetiva, que através da análise dos documentos o que percebemos são informações técnicas, processo sem teor participativo e com ínfima participação popular, seminários que não haviam nem 1% da população de Araguaína, presentes. No item a seguir discorreremos sobre a Lei aprovada ao fim desse processo, atual Plano Diretor do município de Araguaína.

### 3.1.2 O atual Plano Diretor de Araguaína: Lei Complementar nº 51/2017

Após todo o processo de discussão e aprovação que se sucedeu em 2016, foi então revogada a Lei 2.424/2005 e sancionada a Lei Complementar nº 51 de 02 de outubro de 2017, pelo atual representante do executivo municipal o prefeito Ronaldo Dimas Nogueira Pereira.

O dispositivo legal que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de 2016, possui oitenta e sete artigos e nove anexos, acerca da atual política de desenvolvimento e expansão urbana do município de Araguaína.

O Plano possui oito capítulos e são divididos da seguinte forma: capítulo I – Da política municipal de desenvolvimento; capítulo II – Dos temas prioritários e estratégias; capítulo III – Do macrozoneamento; capítulo IV – Do sistema viário municipal; capítulo V - Do parcelamento e do uso e ocupação do solo urbano; capítulo VI – Dos instrumentos da política urbana; capítulo VII – Do sistema municipal e desenvolvimento sustentável; capítulo VIII – Das disposições finais e transitórias. A referida Lei dispõe em seu artigo 1º o seguinte,

**Art. 1º** Esta Lei Complementar institui o Plano Diretor do Município de Araguaína, e contém os objetivos, diretrizes e estratégias da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município, de acordo com o disposto na Lei Orgânica Municipal, na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e no art. 182 da Constituição Federal.

**§ 1º** Conforme determina o § 1º do art. 148 da Lei Orgânica de Araguaína, o desenvolvimento do Município terá por objetivo a realização plena de seu potencial econômico e a redução das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços, respeitadas as vocações, as peculiaridades e a cultura



locais e preservando o seu patrimônio ambiental, natural e construído. (ARAGUAÍNA, 2017).

A análise partiu da documentação cedida, dos recortes de fala dos entrevistados, que não contemplam tantas informações acerca do processo. Cabe mencionar que por sua vez, a prefeitura sempre apresenta uma visão positiva do processo e que garantiu a participação popular efetiva em sua revisão, destacamos agora os discursos produzidos pelo ente público em seu site acerca do Plano Diretor.

Aprovada na Câmara de Vereadores e publicado no Diário Oficial do Município nº 1.420, a nova lei complementar nº 051 trouxe a revisão do Plano Diretor de Araguaína. Com o novo plano, que prevê ações para os próximos dez anos, foram criados novos ordenamento urbano, planta de zoneamento e hierarquizações das ruas, respeitando as vias de trânsito rápido e de ligação entre regiões da cidade. Foi criado ainda o Parque Nascentes do Neblina e novas regras para ocupação das margens do Lago Azul e alguns córregos.

“Podemos esperar uma cidade mais organizada, voltada para o desenvolvimento econômico, verticalização da cidade e também uma cidade bem mais verde”, afirmou o secretário municipal do Planejamento, Ciência e Tecnologia, Frederico Prado.

Prado ainda citou que o Plano Diretor visa a construção da cidade de forma democrática. “Os pontos mais discutidos foram questões relacionadas a obras estruturantes (infraestrutura), ordenamento urbano e pautas relacionadas a preservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

“O secretário ainda destacou a participação da comunidade com a apresentação de sugestões. “O plano foi discutido em 2016. A abertura do projeto aconteceu em fevereiro, em seguida foram quatro seminários, realizados em maio e a audiência pública no final do mês de junho”, explicou. Além dos seminários realizados em bairros de Araguaína, foram realizadas reuniões técnicas para a elaboração do projeto. Entidades de classe, estudantes e outros segmentos fomentaram discussões sobre a revisão do Plano Diretor, que após esse processo foi encaminhado à Câmara e aprovado.” (ARAGUAÍNA, 2017).

O último processo de revisão do Plano Diretor municipal foi aprovado pela Câmara Municipal, aprovou a lei citada acima, os discursos produzidos pelo poder público enfatizam a participação popular no processo, o que não se confirma com tanta ênfase, frente à própria documentação produzida, contraditório a promoção do direito à cidade, garantido através da participação popular efetiva, abrangente e emancipadora.

Portanto no próximo tópico, apresentamos uma reflexão crítica, buscando uma aproximação da prática, ou seja, a garantia do direito à cidade através da gestão participativa, no revisitando aspectos dos conceitos discutidos em nosso capítulo primeiro e segundo.

### 3.2 Reflexões da Prática à Teoria

Objetivando estabelecer uma reflexão de intenção crítica entre a prática e a teoria, acerca da gestão pública participativa ou participação popular, para garantir o direito à cidade como já fundamentado na pesquisa nos instrumentos jurídicos, Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor, apresentamos alguns apontamentos numa retomada acerca da participação popular, de acordo com o teor das entrevistas levantadas a campo.

As entrevistas objetivaram inicialmente a informações sobre o Plano Diretor e seus processos de revisão, a partir do andamento da entrevista, íamos reformulando as perguntas para buscar informações sobre a participação popular em Araguaína, uma vez que essas informações entre outras devem ser assimiladas como conhecimentos representativos da sociedade nas suas intenções e direitos ao se tratar de gestão pública participativa no direito à cidade.

Buscamos junto as entrevistas, compreender a participação popular efetiva nas discussões de implementação da lei municipal de expansão e desenvolvimento urbano, ou seja, Plano Diretor, para evidenciar como os entrevistados percebem o Poder Público na dinâmica efetiva da participação, e suas considerações acerca do Plano.

Maria José: Isto, com base na experiência viu, mas é por exemplo naquela época viu, eles num, tinha uns que não queria que a gente se entrasse, mas a gente dizia que não aceitava, batia até aceitar (risos). E essa Plano Diretor ele foi debatido naquela época, ele foi debatido mais teve uns ai que queria que fosse...

A senhora acredita que o Plano Diretor ele é efetivo ou é só uma política que preenche requisitos?

Maria José: Eu acredito que tenha um pouco de gaveta, eu acredito, e ele ainda precisa muito, muito.

Qual foi o papel dos bairros na sua opinião para acho que melhorar nesse sentido?

Maria José: A eles tem, eles se reunirem mais e ter mais conhecimento entendeu, porque tem muitos que não, não tem muito conhecimento, ai então já melhorou bastante, melhorou bastante viu, de por exemplo de dois mil e cinco pra cá nossas associações melhorou bastante, tem uns presidentes mais é mais instruídos, presidentes mais é, deixa eu ver como é que eu quero falar, estão mais imbuído na causa viu, então eles.

Você é uma pessoa que realmente participa da política né? Você acredita que no nosso país as pessoas participam dessa forma, elas têm essa consciência de participar de fazer a política junto com o Poder Público ou eles só votam?

Maria José: Não tem um bucado que só vota, só vota, eles não participam não, uns dizem assim ah eu vou lá fazer isso pra fulano, fulano só lembra dele num seu o que, num seu que, ai com isto ele não participa viu, mas tem outros que as vezes até menos esclarecido eles pegam e...

Você acredita que tem uns que desacredita da participação?

Maria José: Hurum e tá muito desacreditada.

Por que? Por quais motivos que você atribui isso?

Maria José: Ah (risos) essa roubalheira que ta ai viu, o motivo é este e outra coisa eles, muitos políticos eles entram não pra, num é pra trabalhar pelo, pela sociedade, eles entram mais pra só mais pra arrumar o bolsinho deles e a família só, eles não tão preocupados.

Para Maria José o Plano Diretor e suas dinâmicas de participação precisam melhorar bastante para promover o direito à cidade, a entrevistada alude ainda que há a necessidade dos bairros se reunirem mais, assim como buscarem conhecimentos acerca do tema, para ela algumas pessoas acreditam que participam apenas através do voto, e reitera que as pessoas desacreditam da participação efetiva porque a política do nosso país está muito desacreditada, atribuindo isto à corrupção.

Neste mesmo sentido, também questionamos Maria Vitória, buscando entender sua percepção sobre a participação popular efetiva, a indagamos sobre as políticas públicas, se são feitas de formas democráticas e se esta acredita que as pessoas participam junto ao poder público.

Maria Vitória: Eu noto o seguinte, o que eu imagino é assim, eles ali no meio do público: não vai dar tudo certo, nós vamos fazer acontecer, quando eles estão nos palanques, depois que que chega lá, foi passado é só lábia tudo diferente.

A entrevistada infra mencionada evidencia sua descrença com o poder público, destacando que a realidade do discurso em campanha política é muito diferente, após o político assumir o cargo. Buscamos captar também a percepção de Joaquim Barros sobre a participação popular e sua efetividade na prática.

Joaquim: Já participei de várias dessas discussões então, até audiência pública na câmara, resolvia alguma questão de alguma comunidade de algum setor né, o que a gente ver, o que eu noto é que a dez anos atrás, ou quando se criou o CCABA as entidades, a participação da comunidade era

efetiva, eles gostavam de participar, gostavam de ouvir, gostavam de saber qual era a novidade coisas boas que ia pra comunidade dele, eles viam com opinião, já vinha com aquilo escrito ali né, pra dizer para as pessoas pros técnicos do poder público estadual ou municipal que tivesse ali dirigindo aquela, pra ouvir as pessoas, o que eu vejo hoje é uma descredito do povo, essas roubalheira esse trem, hoje ninguém acredita mais, é muito difícil um prefeito fazer uma reunião e conseguir levar mil pessoas na comunidade, antigamente levava né, pra ter uma questão, a prefeitura municipal tá fazendo uma audiência pública aqui hoje, vamos discutir sobre a largura da rua, demolição de um prédio pra fazer outro melhor, as pessoas olham um pro outro e descredito total, então a gente ver o, muito difícil a vida que vive hoje as pessoas não acreditam mais no poder público com acreditavam antigamente.

O entrevistado evidencia acima, que a política está desacreditada, reflete que há um tempo atrás as pessoas gostavam de participar das ações com o poder público, atribui essa mudança à corrupção, afirmando que atualmente é muito difícil reunir a comunidade para discussão dos problemas da comunidade, pois as pessoas não acreditam no poder público como antigamente.

Os recortes apresentados através das entrevistas semiestruturadas, realizadas no processo de construção da pesquisa, buscaram captar a percepção dos entrevistados sobre a participação popular em um contexto local e geral, percebe-se, que há um descrédito em suas falas e uma das entrevistas não considerou nenhuma opinião acerca do tema.

Contextualizando ainda mais com a realidade local de Araguaína, estabelecendo considerações das análises documental do processo de participação, assim como das narrativas das lideranças de bairros entrevistadas, percebe-se que não houve uma participação efetiva e que a construção de dinâmicas sociais que oportunizem o direito à cidade ser estabelecido na prática, estão distantes da realidade vivida.

Lefebvre (1968) critica o caráter alienante de tornar os problemas urbanos, questão administrativa, técnica, científica, para o autor ela mantém um aspecto fundamental de alienação dos cidadãos. O processo de revisão em 2016 e sua dinâmica de aplicação vai ao encontro do pensamento de Lefebvre, no caso em questão, não há como considerar que houve participação popular efetiva, frente a documentação que foi gerada, como prova da materialidade das ações.

Harvey (2008) introduz que o direito à cidade demanda esforços coletivos, que não pode ser entendido como direito que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade, visando a erradicação da pobreza, das desigualdades

sociais, anulando os danos causados pela degradação ambiental. Neste viés, percebe-se que as alterações do Plano Diretor de 2016, acompanharam o caráter técnico em sua produção, no entanto, não há comprovação de efetividade da participação popular nessa construção, os números de participantes nos eventos de revisão do plano comprovam esta reflexão.

Ao trabalhar o conceito de territorialidade, inerente às dimensões estabelecidas no Plano como necessárias de desenvolvimento, buscamos em Saquet (2009) um amparo teórico ao enfatizar, que se dá através da valorização das condições e recursos potenciais de contextos territoriais em processo de desenvolvimento, que se concretizam através de organização política e planejamento participativo, abrangendo a política, a economia, a cultura e a natureza (EPCN).

Embora, os discursos apresentados pela prefeitura municipal após a aprovação do Plano Diretor, garantam que o processo participativo aconteceu, conforme preconiza a legislação, é notório o caráter quase unilateral do processo, considerando que a comunidade araguainense pouco esteve presente nas ações de revisão do Plano, e quando estavam eram em números muito reduzidos.

O Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento do município, sobretudo sua dimensão urbana, tem como princípio a atuação dos agentes públicos e privados, na qual busca promover uma ação integrada destes agentes em prol do desenvolvimento municipal, conforme preconiza seu próprio texto.

O processo de revisão do Plano Diretor contempla em suas etapas iniciais a contribuição da comunidade, através dos diversos seminários, debates e audiências públicas, a comunidade poderia expressar seu posicionamento acerca das implementações na cidade, neste viés cumpre ressaltar Foucault (1979, p 171), “Chamaremos provisoriamente genealogia o acoplamento do conhecimento com as memórias locais, que permite a constituição de um saber histórico das lutas e a utilização deste saber nas táticas atuais”.

Por se tratar de uma política pública que preconiza a participação popular, observa-se que há atuação do Poder Público com a comunidade local, envolve discursos, os quais, submetidos ao pensamento de Foucault (1979), são concebidos como relações de poder, assim, é fundamental entender a funcionalidade desse conceito. Todavia, é fundamental para análise do processo de revisão, pois a gestão

pública participativa em Araguaína, a dinâmica social da revisão e aprovação da lei, está respaldada em um caráter puramente burocrático, uma vez que o discurso produzido sobre o processo não contempla a realidade exercida em sua prática social abrangente e amplamente representativa. Vale lembrar, como assevera o autor, o poder é uma instância social que não é nem atribuído e nem apropriado, mas exercido, o que leva a refletir sua própria instabilidade a qualquer agente que em determinado momento esteja no seu exercício.

Cumprir enfatizar o que Raffestin (1993) considerou acerca do Poder, maiúsculo como ele mesmo utiliza para tratar-se do conceito de poder do Estado, em consoante, ele apresenta que este se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam o território. Por outro lado, fala do poder colocado em minúsculo, para expressar o cotidiano da sociedade como manifestações de poder, expressas nas ações, inclusive, ao legitimar alguém como representante de uma, das dimensões estruturais desse próprio Estado.

A própria sociedade exerce poder, mesmo em minúsculo, quando se considera que o Plano Diretor do município precisa ser revisado, numa determinação da própria sociedade, que ao ter colocado seus representantes no Poder em Maiúsculo (Estado), cobra destes o estabelecimento, coordenação e promulgação desta macropolítica local, na premissa de continuar seu desenvolvimento ordenado e equilibrado.

O processo de revisão do Plano Diretor do município de Araguaína, foi realizado com o objetivo de proporcionar à comunidade uma troca de conhecimento, levando a uma apresentação técnica acerca da política pública a ser implantada no município, através desta revisão com a participação cidadã. As análises documentais, assim como as entrevistas realizadas para a pesquisa, apontam para a falta de participação da comunidade local, é o que vem sendo estudado em Foucault desde à genealogia do poder.

No sentido do que assevera Foucault (idem) e Souza (2002) vem a calhar, quanto à necessidade da busca de uma nova democracia, que saia da representação para a efetivação. Trata-se de uma nova forma de exercício do poder que ainda não é uma máxima, mas que precisa ser divulgada e conquistada, se quisermos realmente efetivar o direito à cidade como defende Lefbevre (idem).

Hoje em dia, democracia tornou-se, para muitos, simplesmente sinônimo da 'democracia' existente em todos os países auto rotulados como 'democráticos'. No entanto esse é apenas um tipo de sistema e regime democrático – o representativo. O outro tipo é a chamada democracia direta. (SOUZA, 2002, p. 322).

Para Souza (2002) instrumentos e planos mesmo que respaldados em lei, são em princípio apenas recursos e só se converterão em efetividade se houver condições de natureza política, econômica e cultural de implementação eficaz.

Neste sentido Noronha e Marques (2001, p. 56) apontam, “a realidade atual foi criada pelas ações das pessoas no passado. Assim mudar essa realidade no futuro implica mudar a atitude das pessoas a partir de agora”.

Destacam também que a realidade de um município é consequência de fatos e fenômenos ocorridos ao longo da história, que determinaram e configuraram a situação atual, não acontecendo por acaso, mas por decisões tomadas pelas pessoas e pelo poder público local.

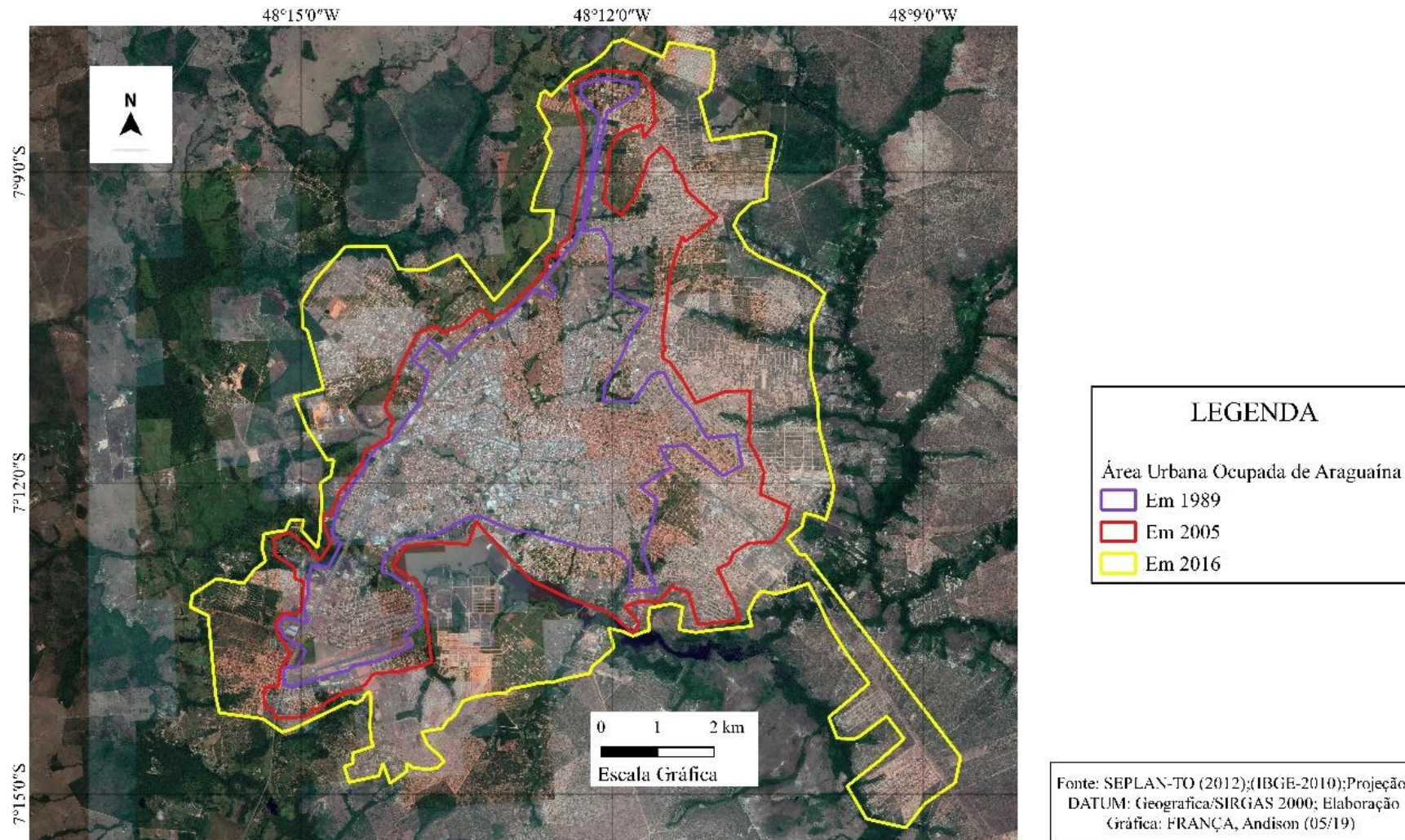
Diante disto, nossa pesquisa através da investigação de todo o processo do Plano Diretor de Araguaína, desde sua implantação em 1990 até sua última revisão em 2016, buscou perceber a participação social ao longo de sua história, evidenciando o último processo de revisão.

Apresentamos no contexto local, o mapa abaixo, da área urbana de Araguaína, que tem o objetivo de síntese representativa dos períodos de expansão urbana, correspondentes aos períodos de revisões do Plano Diretor, ou seja, a intenção deste mapa é de verificar a visualização do crescimento urbano ao longo desses três períodos, com destaque para o último período em que a cidade aumenta enormemente.





Figura 7: Área Urbana de Araguaína



Fonte: SEPLAN-TO(2012);(IBGE-2010); Projeção DATUM; Geografica/SIGAR 2000; Elaboração Gráfica: França, Andinson (05/19) Organização de Santos (2019)

O mapa apresentado na figura 7, não é apenas uma imagem representativa do crescimento urbano de Araguaína, significando novos bairros e novas demandas, mas é também o aumento da complexidade que se transforma a gestão urbana do município de Araguaína, o que demandará trabalhar a gestão preconizada no Plano Diretor de forma permanente, procurando a consolidação nas bases representativas legitimadas nas Associações dos Moradores e na importância real do Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína, CCABA.

Ao observarmos as dimensões de crescimento que Araguaína teve de 1989 a 2016, através do mapa acima, evidenciamos à constante necessidade de discutir a cidade e sua expansão.

A gestão pública municipal, deve sempre ater-se aos índices, assim como à realidade local para promover a participação popular efetiva, para isto, deverá haver parceria entre o poder público e os diversos segmentos socioterritoriais locais, pois o Plano Diretor tem que ser encarado como uma espécie de projeto sentinela, ou uma espécie de fórum permanente sobretudo no âmbito das associações de moradores e CCABA.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos desenvolver nesta pesquisa, perceber a participação da sociedade local, particularmente no segmento das Associações de Moradores de Bairros, bem como em sua representação maior, o CCABA, no processo de revisão, para isto, observamos como esse segmento participativo formal compreende e é compreendido pelo poder público, em específico a Prefeitura Municipal na atuação para o desenvolvimento do município, com base nas determinações das dinâmicas participativas preconizadas pelo Plano Diretor.

Adotamos como metodologia na realização da pesquisa, o método qualitativo, por caminharmos associando informações a campo em entrevistas semiestruturadas, mas também analisando documentos no âmbito do Plano Diretor. Neste exercício, a valoração das falas e mesmo de aspectos, coletadas destas, junto às lideranças de moradores de bairros, representantes do CCABA, mas também a oportunidade de debruçarmos sobre fragmentos de textos dentro dos diversos documentos.

Apresentamos os conceitos de relações de poder, território, territorialidades e direito à cidade na concepção da Gestão Pública Participativa, para isso buscamos alinhar estes à compreensão da política pública participativa, objeto de nossas investigações, mas especificamente o Plano Diretor do município, enfatizando o processo de revisão deste no ano de 2016.

Através da revisão bibliográfica realizada tivemos a intenção de perceber o caráter relacional de poder, não sendo considerado como uma coisa, mas como relações de poder, conforme preceitua Foucault (1979) e Machado (1979) estudioso das obras de Foucault.

No viés do poder como relação, aproximamos à discussão da participação social, como interação entre poder público e comunidade local, pois conforme preconiza Foucault (1979) o poder é uma prática social construída historicamente e relacional.

Cumpramos destacar as ideias de Machado (1979), para o autor saber e poder se implicam de forma mútua, em conformidade com o autor, não há relação de poder sem a constituição de um campo de saber. O Plano Diretor é uma política pública que tem como característica a participação da comunidade local com seus conhecimentos para à discussão e revisão.

Nós nos apoiamos também, em Raffestin (1993), Haesbaert (2007) e Saquet (2007), uma vez que estes em suas conceituações ao território e territorialidades, utilizaram-se da obra de Foucault para compreender o poder como relação, como algo que produz discurso. O Plano Diretor e seus processos de revisão, foram permeados pelos discursos produzidos sobre a efetividade da participação popular, confrontando com a realidade da dinâmica, ficando claro a não efetividade da participação da comunidade local, conforme preconizado.

Como já observado, o Plano Diretor é uma política pública que para se efetivar necessita da participação da comunidade local com o Poder Público, analisar como se sucedeu essa participação em 2016 é um caminho para perceber como as relações de poder expressas na prática, ainda são bastante truncadas e mais uma falácia, uma proforma, um protocolo.

Buscando uma maior compreensão, tivemos como princípio apoiar nossas buscas na legislação que fundamenta o Plano Diretor, preconizado no Estatuto da Cidade, por sua vez, garantido na Constituição Federal de 1988, posteriormente, abordamos o Plano Diretor como instrumento jurídico instituído pela CF/88 no capítulo da política urbana, nos arts. 182 e 183 que regulamenta a política de implantação do plano e estabelece suas diretrizes, aprovada em 2001.

Buscando documentação acerca da participação popular na revisão do Plano Diretor em Araguaína, desde sua implementação assim como os seus processos de revisão, fomos às fontes de informações do município, ou seja, os atores sociais discutidos em nosso texto, como representante do poder público, o executivo e o legislativo municipal, prefeitura e câmara de vereadores. Por fim, conseguimos junto a eles os documentos que foram analisados e apresentados em formas de dados na pesquisa.

As informações pertinentes à comunidade local foram extraídas a partir do Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína – CCABA, e todo o seu acervo histórico através dos seus livros de registros, além de entrevistas com representantes de bairros, pioneiros e atuais na gestão local, investigando compreender como estes percebem a gestão pública participativa no município, como acontecem as dinâmicas de participação popular e a percepção deles quanto sua efetividade e eficácia.

Abordamos no teor do texto a implantação do Plano Diretor em Araguaína em 1989 e 1990, como processo de rememoração, assim como a revisão do plano em

2004/2005, processos anteriores ao atual plano, onde no debruçamos em todo o material encontrado como atas de discussão na câmara de vereadores, livros de registros do CCABA, buscando encontrar narrativas acerca da participação popular, e contextualizar a sua efetividade nesses processos.

Posteriormente, apresentamos através de análise o último processo de revisão em 2016, a participação e contribuição da comunidade araguainense no Plano Diretor da cidade, analisando toda a documentação gerada a partir da dinâmica de implantação deste, observando quanto à acolhida desta contribuição da comunidade pelo ente público na lei.

Todos os anos decorridos na pesquisa, onde contextualizamos o PD do município de Araguaína, apresentamos mapas da cidade especificando os bairros existentes em cada época, reforçamos que não são informações dos órgãos públicos do município, pois não possuem tais mapas em seu acervo, conforme nos foi respondido, estes foram produzidos por imagens de satélite e analisados frente a informações de geógrafos locais e suas pesquisas.

Através da pesquisa identificamos a dificuldade de conseguir informações ou documentação acerca do Plano Diretor em Araguaína, tanto em suas versões anteriores, como a última revisão ocorrida em 2016. Acerca desta documentação encontramos poucas informações dos anos anteriores, somente da última revisão conseguimos documentos suficientes para registrar e analisar as informações.

Destacamos também, a contribuição dos representantes de bairros atuantes no CCABA, que através dos seus relatos trouxeram informações acerca da participação popular, esclarece que ao abordar processos de revisões que aconteceram no passado, onde nem sempre tivemos informações cristalinas sobre detalhes dos representantes, mas a riqueza de detalhes sobre a atuação dessas lideranças, nos ajudaram a construir uma discussão crítica em nosso texto.

A gestão pública participativa em Araguaína, Tocantins, analisada através da política pública de expansão e desenvolvimento urbano o Plano Diretor, desde sua implantação em 1990 e até sua última revisão em 2016, vem acontecendo de forma técnica, a participação popular não se expressa nessa dinâmica, os números apresentados pelo próprio ente público reforçam esse entendimento.

Acreditamos que através dessa pesquisa conseguimos, sintetizar informações, dados e fragmentos que contextualizam o histórico da inexpressiva participação popular nas dinâmicas sociais do Plano Diretor, objetivando contribuir

pelo menos como um ponto de partida, servindo como fonte de consulta, acerca de dados que não estão disponíveis no município; resgatamos informações que devido a qualidade das fontes já envelhecidas correm o risco de perderem com o tempo.

Discutir a participação popular torna-se necessário, para compreender a efetivação do direito à cidade, por mais que apresentamos este como garantido em nosso ordenamento jurídico, acreditamos que a sua efetividade ainda precisa ser reforçada diariamente na prática, para garantimos aquilo que a política de desenvolvimento urbano expressa em nossa Constituição Federal de 1988, ou seja, o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Humberto Mariano de. **Participação e Representação Popular**. Revista Imes. pag. 26 a 31 - jul/dez 2004. Disponível em: <[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_direito/article/download/772/636](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/772/636) > Acesso em: 10 ago. 2018.

ARAGUAÍNA. Prefeitura Municipal de Araguaína. **Revisão do Plano Diretor de Araguaína**. 2016. Disponível em: <<http://www.planodiretor.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

ARAGUAÍNA. Prefeitura Municipal de Araguaína. 2013. Disponível em: <<http://araguaina.to.gov.br/portal/paginas.php?p=turismo>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal 1.000 de 05 de fevereiro de 1990**. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/Lei/1000/1580.aspx>> Acesso em: 10 nov. 2018.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal 2.424 de 03 de outubro de 2005**. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/Lei/2424/1567.aspx>> Acesso em: 12 nov. 2018.

ARAGUAÍNA. **Lei Complementar 051 de 02 de outubro de 2017**. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/LeiComplementar/51/2077.aspx>> Acesso em: 12 nov. 2018.

ARAGUAÍNA. **Plano Diretor de Araguaína é aprovado e traz ações para uma cidade mais verde**. Ascom, 2017. Disponível em: <http://www.araguaina.to.gov.br/portal/paginas.php?p=not&not=noticias&id=2704> Acesso em: 05 jan. 2019.

ARAGUAÍNA. **Estatuto do Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína**. 20 ago. 2009.

BAZOLLI, João Aparecido. **A Tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a Regularização Fundiária Urbana**. Revista Esmat, Palmas, Ano 4, nº 4, pag. 157 a 178 - jan/dez 2012. Disponível em: <[http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/88/94](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/88/94) > Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. ConCidades Conselho das Cidades. **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília. 2006 Disponível em: [www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/02/cartilha.pdf](http://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/02/cartilha.pdf). Acesso em: 03 de mar. 2019.



Brasil. Ministério das Cidades. **Plano diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Confea, 2005.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Brasília, DF, 10 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2012/Lei/L12608.htm#art26](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Lei/L12608.htm#art26)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BAVA, S. C. **Democracia e poder local**. In: VILLAS-BOAS, R. Participação popular nos governos locais. São Paulo: Polis, 1994. P. 3-9.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARAGUAÍNA. **Ata da 1º Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína, Estado do Tocantins**. Tocantins. fev, 1990.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARAGUAÍNA. **Ata da 2º Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína, Estado do Tocantins**. Tocantins. fev, 1990.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARAGUAÍNA. **Ata da 3º Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína, Estado do Tocantins**. Tocantins. set, 1990.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARAGUAÍNA. **Ata da 5º Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína, Estado do Tocantins**. Tocantins. fev, 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARAGUAÍNA. **Ata da 7º Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína, Estado do Tocantins**. Tocantins. set, 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARAGUAÍNA. **Ata da 8º Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araguaína, Estado do Tocantins**. Tocantins. set, 2005.

CASTELLS, Manuel. **“O poder na sociedade em rede”**. In: O PODER DA COMUNICAÇÃO. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 57-99.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolve emitir as orientações e recomendações que seguem quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. Resolução Recomendada nº 34 de 01 de julho de 2005 alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014. DOU de 14/07/2005, seção 1, pag. 89 e DOU de 20/10/2014, seção 1, pag. 64, respectivamente. Diário Oficial da União.

CONSELHO DAS CIDADES. Recomendar ao Ministério das Cidades que emita orientações com relação à revisão ou alteração de Planos Diretores. Resolução Recomendada nº 83 de 08 de dezembro de 2009. DOU de 25/05/10, seção 1, nº 98, pag. Diário Oficial da União.



CONSELHO COLSULTIVO DOS BAIRROS DE ARAGUAÍNA. **Livro de Atas de Reunião**: atas. Araguaína, 1989.

FOCAULT, Michel. **A microfísica do poder**. 22. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. **Direito à Cidade e Direitos na Cidade: Integrando as Perspectivas Social, Política e Jurídica**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 626-665.

HAESBART, Rogério. **Território e Multiterritorialidade: um debate**. GEOgraphia, ano IX, n.17, 2007, p.19-46.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Traduzido do original em inglês "The right to the city", por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na New Left Review, n. 53, 2008. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

IBGE, Censos Demográficos. On-line. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/araguaina/panorama>> acesso: 16/12/2018 às 01:52min.

KRAEMER, Carlos Frederico B. **Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social no Brasil**. In: Gestão Social e conselhos gestores, v.3. Fenando Guilherme Tenório, Thais Soares Kronemberger, organizadores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. 5º ed. 2008. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo. Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Henri Lefebvre publica "Le droit à la ville (1968)**. Disponível em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1556>. Acesso em 17 abr. 2019.

MACHADO, Roberto apud FOCAULT, Michel. **A microfísica do poder**. 22. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979, p. 7-23

MOREIRA, Hélio França. **O Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidade**. CPRM – Serviço Geológico do Brasil. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <http://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/handle/doc/15713?show=full>

MOREIRA, Mariana. **A história do Estatuto da Cidade**. In: Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001). 2º ed. Adilson Abreu Dalari, Sérgio Ferraz, Coordenadores. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

NORONHA, Hernando Ferreira de. MARQUES, Nivaldo Estrela. **Desenvolvimento Municipal definindo a trajetória**. Capinas. CATI, 2001.

POMBO, Olga. **Epistemologia da Interdisciplinaridade**. In: Revista do Centro de Educação e Letras da UNIOESTE. Foz do Iguaçu: v. 10, n. 1, 2008, p. 9-40.  
Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/4141/3187>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2º ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.

PALMEIRA, M. S. A. PEREIRA, A. J. **O processo desordenado de urbanização da cidade de Araguaína –TO e seus impactos sócio-ambientais**. In: Pós-Graduação Lato Sensu Geografia - Desenvolvimento Regional e Urbano. Carlos Augusto Machado, Airtton Sieben, organizadores. Goiânia: Kelps, 2011.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Gestão Pública Sustentável (GPS)**. 2016. Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/gps>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

PINTO, L. M. C.; SILVA, P. L.; KLEIN, O. D. C. **Construção do plano de habitação de interesse social de Araguaína/TO**. In: Cidades Sustentáveis: Tocantins em Foco. João Aparecido Bazoli, Mariela Ayres de Oliveira, Olivia de Campos Maia Pereira, organizadores. Palmas: EDUFT, 2017.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução: Maria Cecília França. França. São Paulo: Ática, 1993.

REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ARAGUAÍNA/TO. **Produto 1 - Plano de Trabalho**. Technum Consultoria ss. Brasília. 2016.

REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ARAGUAÍNA/TO. **Produto 2 - Relatório**. Technum Consultoria ss. Brasília. 2016.

ROCHA. Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social / Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília: ANFIP, 2008. 270 p.

SAQUET. Marcos Aurelio. **Por uma Abordagem Territorial**. In.: SAQUET. Marcos Aurelio & SPOSITO. Eliseu Savério. (organizadores) Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008, p. 73-94.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Boaventura de Sousa Santos, organizador. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. **PLANO DIRETOR: Discutir com toda a população a cidade que se quer ampliar e democratiza as oportunidades, propicia o desenvolvimento local e garante que a propriedade urbana cumpra sua função**

social. Desenvolvimento Urbano. Instituto Pólis. São Paulo. n. 221, 2004. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/663/663.pdf>. Acesso em: 01 jan 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.

TC, Technum Consultoria. 2013. Disponível em: <  
<http://www.technumconsultoria.com.br/sobre.html>> Acesso em 02 jan. 2019.

ZANI, Felipe Barbosa. **O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais pela ótica da cidadania deliberativa**. In: Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise. Fernando Guilherme Tenório, organizador. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. Revista Perspectiva, v. 9, n. 2, abr./jun. 1995.

## APÊNDICE

### Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa **Gestão Pública Participativa: Dinâmicas Sociais dos Planos Diretores de Araguaína, com ênfase no ano de 2016**. Esta pesquisa será realizada pelo pesquisador **Wenas Silva Santos**, do **Mestrado em Estudos de Cultura e Território (PPGCult)** da Universidade Federal do Tocantins do Campus de Araguaína, sob orientação do Prof. **Elias da Silva**. Nesta pesquisa, pretendemos **analisar a gestão de Araguaína no âmbito do Plano Diretor ao longo do processo, com ênfase nas formas de participação preconizadas na revisão deste, efetuada em 2016, no intuito final de uma contribuição acadêmica**. O motivo que nos leva a estudar **permeia na necessidade de entender como se dá as dinâmicas de participação social na gestão pública participativa**. Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: **análise documental, entrevistas semiestruturadas**. Cada participante será convidado inicialmente através dos cadastros de informações do CCABA, onde entraremos em contato via telefone ou contato inicial no endereço fornecido pelo órgão supracitado, convidando-os, a conceder entrevista e apresentando na ocasião o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para à assinatura caso aceite conceder a entrevista. A sua participação consistirá em **conceder entrevistas semiestruturadas, gravadas em áudio, a mesma terá duração de 45 minutos e poderá ser realizada na casa do entrevistado ou na Universidade Federal do Tocantins, Campus Cimba, caso o mesmo venha a preferir**. Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em **os participantes poderem se sentir desconfortáveis ao conceder a entrevista para o pesquisador pois poderá resgatar lembranças muito pessoais da sua história de vida ou até mesmo constrangidas ao saber que suas narrativas serão parte de um método de investigação, onde acadêmicos terão acesso as informações coletadas, além daqueles de atividades cotidianas, caso mesmo assim surgir durante em decorrência do processo de participação da pesquisa algum dano a participante, o mesmo tem direito a assistência e indenização caso sejam necessárias, estas serão de responsabilidade do pesquisador**. A pesquisa contribuirá **produzindo subsídios acerca da participação social nas dinâmicas de revisão do Plano Diretor em Araguaína, oferecendo assim uma contribuição acadêmica**.

Para participar deste estudo o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr. (a) terá o esclarecimento sobre o

estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar e a qualquer tempo e sem quaisquer prejuízos. A sua participação é voluntária, e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados obtidos pela pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou qualquer dado, material ou registro que indique sua participação no estudo não será liberado sem a sua permissão. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar, sua identidade e/ou imagem serão preservadas. Ressaltando que as informações obtidas poderão ser mencionadas no texto de dissertação e/ou outras publicações, mas de forma codificada, ou seja, utilizando apenas as letras iniciais do nome e sobrenome do entrevistado.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, na Universidade Federal do Tocantins – Campus Araguaína, e a outra será fornecida ao Sr.(a). Os dados, materiais e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos na sala do CDH, Bloco C do História da UFT e, após esse tempo, serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resoluções Nº 466/12; 441/11 e a Portaria 2.201 do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares), utilizando as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado(a) dos objetivos, métodos, riscos e benefícios da pesquisa **Gestão Pública Participativa: Dinâmicas Sociais dos Planos Diretores de Araguaína, com ênfase no ano de 2016**, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

- ( ) **Concordo que o meu registro sonoro seja utilizado somente para esta pesquisa.**
- ( ) **Concordo que o meu registro sonoro possa ser utilizado em outras pesquisas, mas serei comunicado pelo pesquisador novamente e assinarei outro termo de consentimento livre e esclarecido que explique para que será utilizado o material.**

*Rubrica do pesquisador:* \_\_\_\_\_

*Rubrica do participante:* \_\_\_\_\_

Declaro que concordo em participar desta pesquisa. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido assinado por mim e pelo pesquisador, que me deu a oportunidade de ler e esclarecer todas as minhas dúvidas.

Nome do Participante:

Data:

---

**ASSINATURA DO PARTICIPANTE**

Nome do Pesquisador Responsável: **Wenas Silva Santos**

Endereço: Rua Ipameri, 492

Bairro: Dona Nélcia

CEP: 77813-450

Cidade: Araguaína-TO

Telefone Fixo: (63) 34126078

Telefone Celular: (63) 992070561


E-mail: [wen\\_nas@hotmail.com](mailto:wen_nas@hotmail.com)

---

**ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL**

---

**DATA**

**ANEXO****Anexo A - Declaração de Anuência da Prefeitura Municipal de Araguaína**

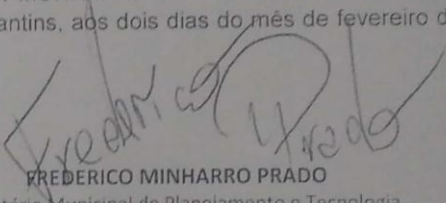
PREFEITURA DE  
**ARAGUAÍNA**  
A CAPITAL DO TOCANTINS

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE  
PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA

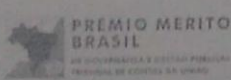
### DECLARAÇÃO

Declaramos, para os devidos fins que se fizerem necessários, que fora disponibilizado ao mestrando **WENAS SILVA SANTOS** cópia dos documentos, mapas e imagens existentes no acervo físico e digital desta secretaria referente à última revisão do Plano Diretor Municipal, que culminou na aprovação da Lei Complementar n. 051/2017, para instrução da pesquisa de dissertação de mestrado "**Gestão Pública Participativa: Dinâmicas Sociais dos Planos Diretores em Araguaína, com ênfase em 2016**", conforme solicitação através do Ofício n. 01/2018.

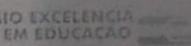
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA, em Araguaína, Estado do Tocantins, aos dois dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove.:



**FREDERICO MINHARRO PRADO**  
Secretário Municipal de Planejamento e Tecnologia  
Portaria nº 347/2017

 **PRÊMIO MÉRITO BRASIL**  
DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA  
INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTAS EM UNIAS

Associação José de Brito Soares, 728 | 77.818-539 | +55 (08) 3413-7900  
planejamento@araguaína.to.gov.br  
www.araguaína.to.gov.br

 **PRÊMIO EXCELENCIA EM EDUCAÇÃO**  
INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTAS EM UNIAS

## Anexo B - Declaração de Anuência da Câmara Municipal

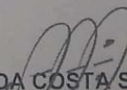


ESTADO DO TOCANTINS - PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA  
"A Capital Econômica do Estado"  
CNPJ(MF) 02.773.216/0001-15 - MAT. INSS 08.021.10024-03

### DECLARAÇÃO

**DECLARAMOS**, para os devidos fins que se fizerem necessários, que a Secretaria da Câmara Municipal de Araguaína, disponibilizou para o mestrando **WENAS SILVA SANTOS**, documentação do Acervo Físico dos Arquivos do Poder Legislativo referente à revisão do Plano Diretor 2016, bem como, cópias dos Mapas da cidade, para instruir pesquisa de dissertação de mestrado, **Participativa: Dinâmicas Sociais dos Planos Diretores de Araguaína, com ênfase no ano 2016.**

Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Araguaína,  
Estado do Tocantins, aos 28 dias do mês de março de 2019.

  
**ALDAIR DA COSTA SOUSA - GIPÃO**  
-Presidente da Câmara Municipal de Araguaína-TO-



Scanned with  
CamScanner

Rua das Mangueiras, 10 – Centro – Palácio Legislativo Dep. Darcy Marinho | 77804-110  
Fone: (63) 3416-0401 | [www.araguaina.to.leg.br](http://www.araguaina.to.leg.br) | [portal@araguaina.to.leg.br](mailto:portal@araguaina.to.leg.br)



## Anexo C – Declaração de Anuência do Conselho Consultivo das Associações de Bairro de Araguaína (CCABA)



CONSELHO CONSULTIVO DAS ASSOCIAÇÕES DE BAIROS DE ARAGUAÍNA-TO

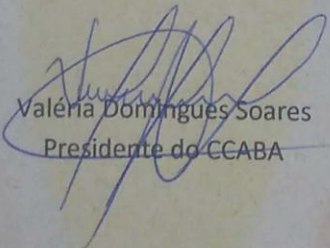
Fundada em: 27/04/1989

CNPJ: 25.061.672/0001-38

### DECLARAÇÃO

DECLARAMOS, para os devidos fins que se fizerem necessários, que Presidenta do CCABA, Valéria Domingues Soares, disponibilizou para o mestrando **WENAS SILVA SANTOS**, documentação do Acervo Físico dos Arquivos do CCABA – Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína, referente à Criação deste conselho, bem como, Estatuto, Atas, entre outros documentos, para instruir pesquisa de dissertação de mestrado, Participativa: Dinâmicas Sociais dos Planos Diretores de Araguaína, com ênfase no ano 2016.

Gabinete da Presidência do CCABA, Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Araguaína, Estado do Tocantins, aos 2 dias do mês de abril de 2019.

  
Valéria Domingues Soares  
Presidente do CCABA

Rua: Rio Branco N° 90 Setor: Urbano, Araguaína - TO