



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

DIRETRIZES PARA TODOS, BENEFÍCIOS PARA POUCOS: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE UM MUNICÍPIO SUL MINEIRO

Autores:

Carlos Guilherme de Souza - Universidade Federal de Itajubá - carlosgsouza91@gmail.com

Elisa Zwick - Universidade Federal de Alfenas - elisazw@gmail.com

Daniele Ornaghi Sant'Anna - Universidade Federal de Itajubá - ornaghi@gmail.com

Resumo:

O Presente estudo tem como objetivo investigar a formulação e aplicação do Plano Diretor da cidade de Varginha-MG, e identificar quais são os atores sociais que ele beneficia, ressaltando, de forma singular, a interface público-privada. Como objetivos específicos, destaca-se: (i) verificar quais são as áreas priorizadas pelo Plano Diretor; (ii) levantar a quais interesses as ações estão voltadas; e (iii) avaliar criticamente a que perspectiva ideológica corresponde a aplicação do Plano Diretor. A pesquisa foi delineada metodologicamente a partir de três etapas: contato com o campo empírico, elaboração de questionário semiestruturado a partir de categorias apresentadas na legislação municipal, e coleta de dados primários. Observou-se que mesmo sendo um instrumento de interesse público, o Plano Diretor tem sido utilizado estrategicamente para potencializar interesses privados, aliado a ideologia neoliberal. Ao estabelecer diretrizes para todos e benefícios para poucos, é um instrumento que reproduz as desigualdades e favorece o sistema econômico atual.

DIRETRIZES PARA TODOS, BENEFÍCIOS PARA POUCOS: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE UM MUNICÍPIO SUL MINEIRO

RESUMO

O Presente estudo tem como objetivo investigar a formulação e aplicação do Plano Diretor da cidade de Varginha-MG, e identificar quais são os atores sociais que ele beneficia, ressaltando, de forma singular, a interface público-privada. Como objetivos específicos, destaca-se: (i) verificar quais são as áreas priorizadas pelo Plano Diretor; (ii) levantar a quais interesses as ações estão voltadas; e (iii) avaliar criticamente a que perspectiva ideológica corresponde a aplicação do Plano Diretor. A pesquisa foi delimitada metodologicamente a partir de três etapas: contato com o campo empírico, elaboração de questionário semiestruturado a partir de categorias apresentadas na legislação municipal, e coleta de dados primários. Observou-se que mesmo sendo um instrumento de interesse público, o Plano Diretor tem sido utilizado estrategicamente para potencializar interesses privados, aliado a ideologia neoliberal. Ao estabelecer diretrizes para todos e benefícios para poucos, é um instrumento que reproduz as desigualdades e favorece o sistema econômico atual.

Palavras-chave: Instrumento Democrático; Plano Diretor Municipal; Interface Público-Privada; Reforma Urbana.

INTRODUÇÃO

Nos anos 1980 a urbanização no Brasil cresceu vertiginosamente, com mais de setenta por cento da população passando a residir nas cidades devido ao modelo econômico desenvolvimentista implantado entre 1950 e 1960 (PRETECEILLE, 1990). Conforme Nascimento (2006), esta época foi marcada pelo governo de Juscelino Kubitschek com uma gestão direcionada ao Plano de Metas, que visou o amplo crescimento industrial. Isso incentivou a rápida industrialização do Brasil e um dos maiores índices de concentração de renda no mundo, situação essa agravada no período da ditadura militar nas décadas de 1970 e 1980 (PRETECEILLE, 1990).

Mesmo com o crescente aumento da população nos grandes centros urbanos, o que para Santos (2002) é uma das consequências do mundo globalizado, somente em 1990 é que de fato se intensifica o discurso sobre a Reforma Urbana (RU), embora sua proposta tenha galgado espaço e debates já na década de 1960. Para Villaça (2005), a Reforma Urbana passou por dura contradição na forma pela qual foi interpretada pelo regime militar ao instituir a

política urbana. Nesse período, o Plano Diretor não apresentava prestígio algum em sua elaboração diante da coerção do Regime Militar, desempenhando apenas um papel discursivo e ideológico (BURNETT, 2009).

Frente a isso, o presente estudo tem como objetivo investigar a formulação e aplicação do Plano Diretor da cidade de Varginha-MG e identificar quais são os atores sociais que ele beneficia, ressaltando, de forma singular, a interface público-privada. Como objetivos específicos, destaca-se: (i) verificar quais são as áreas priorizadas pelo Plano Diretor; (ii) levantar a quais interesses as ações estão voltadas; e (iii) avaliar criticamente a que perspectiva ideológica corresponde a aplicação do Plano Diretor.

Para esta investigação, realizou-se uma entrevista com o Chefe da Divisão de Relações com a Comunidade e Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal da cidade de Varginha-MG. A condução da entrevista valeu-se de um questionário semiestruturado elaborado com base na Lei do Plano Diretor de 1996, abordando os principais aspectos contidos na lei no tocante ao desenvolvimento social e ao econômico. Para a análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que busca o sentido do texto expresso e procura interpretá-lo (BARDIN, 2011).

O trabalho está dividido em duas seções de fundamentação teórica. Apresenta-se, primeiro, uma descrição do Plano Diretor em suas promessas, com destaque à sua construção histórica, abrangendo aspectos teóricos e este como fator importante à elaboração do Estatuto da Cidade. Depois, situa-se como o Plano é voltado para uma gestão elitizada, ao abordar sua relação com as ideologias neoliberais. Diante dessa fundamentação, são apresentados os resultados e discussões, bem como as considerações finais.

1. PLANO DIRETOR: A PROMESSA

Para entender o que é o Plano Diretor em sua real concepção, é importante ressaltar que o Brasil passou por profundas transformações durante o século XX, especialmente no que diz respeito ao processo de formação e desenvolvimento das cidades. Isto permite, então, precisar melhor a discussão sobre a configuração do Plano e verificar a quem realmente atende.

1.1. A construção histórica do Plano Diretor

O modelo econômico desenvolvimentista implantado nas décadas de 1950 e 1960 fez com que a urbanização no Brasil crescesse aceleradamente, incentivando a industrialização no país e aumentando a concentração de renda. Esse período, marcado pelo governo de Juscelino Kubitschek, teve uma gestão direcionada pelo “Plano de Metas”, que visava um amplo crescimento industrial (PRETECEILLE, 1990).

A proposta de uma Reforma Urbana (RU), também nasceu na década de 1960, tendo sido, mais precisamente, formulada em 1963 e enfrentado forte contradição diante da instituição da política urbana no Regime Militar. A ideia dessa reforma continuou a ser discutida durante a luta contra a ditadura (VILLAÇA, 2005) e, durante todo esse período o

Plano Diretor tivera apenas papel discursivo/ideológico, não possuindo prestígio algum ao passo que o regime militar manteve práticas coercitiva incisivas em sua elaboração (BURNETT, 2009, p. 16).

É no contexto econômico, político e social que surge na década de 1990, o discurso sobre o planejamento urbano no Brasil, colocando em questão a necessidade do crescimento econômico e da geração de emprego como principal política a ser empregada pelos governos municipais (BRAGA, 2001). Segundo Matias-Pereira (2009), os Planos Diretores, assim como os Planos Plurianuais, também ganham força no Brasil em meio à elaboração de estratégias do modelo gerencial neste mesmo período, tendo como principais funções o planejamento e implementação de políticas públicas. Alguns autores (SANTOS, 2002; HARVEY, 2008; ANDERSON, 1996) destacam tais necessidades como inerentes às políticas neoliberais, que teoricamente propagam o bem de todos e a igualdade de oportunidades, mas, na prática, resultam em níveis de pobreza e desigualdades sociais acentuadas.

Segundo Ribeiro (1994), a preocupação com a problemática urbana, que começa a emergir em meados de 1960 como consequência dos múltiplos problemas da acelerada urbanização do país, faz com que se restaure a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e também o Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinha como objetivos promover o desenvolvimento urbano e o planejamento local integrado e promover a grande demanda habitacional presente nas cidades. O mesmo autor afirma que os inúmeros Planos de Desenvolvimento Locais Integrados (PDLIs), criados na década de 1970, segundo o modelo elaborado pela SERFHAU, receberam fortes críticas. Uma delas foi que os PDLIs, em sua maioria, não obtiveram êxito, por terem sido encarados apenas como instrumentos necessários à liberação de recursos do governo para os projetos pleiteados pelas localidades. O fracasso dos PDLIs recebeu críticas ao longo de 1980, período em que o planejamento urbano foi visto como ineficiente e ineficaz (RIBEIRO, 1994).

De acordo com Mello Filho (1995), a elaboração da nova Constituição, na década de 1980, através da intensa mobilização pela redemocratização do país e pela mobilização de técnicos e da sociedade, contribuiu novamente ao cenário sobre o planejamento urbano, originando o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). A proposta elaborada pelo MNRU foi reverter os processos de mercantilização das cidades, considerados os principais responsáveis pelo crescente nível de desigualdades sociais. Esperava-se com o movimento, maior justiça na distribuição dos custos e benefícios da urbanização, alcançando limites ao direito de propriedade (SCHOEFFEL, 2007). Contudo, para Burnett (2009), o Movimento Nacional de Reforma Urbana, revestido pelo caráter de “cidadanismo”¹ propôs a unificação de todas as classes em torno do Estado, tornando-se um forte aliado dos interesses dominantes. Isto decepcionou os movimentos de classe, uma vez que esses abandonam suas reivindicações na esperança da tão almejada democratização da cidade. Segundo o mesmo autor, é com base nessas premissas que seriam definidos os princípios básicos do Plano Diretor, comprometido com a Reforma Urbana.

No tocante ao surgimento do Plano Diretor, Villaça (2005) acredita que as ideias que o fundam encontram lastro no Brasil de 1930, onde pela primeira vez aparece o termo “*Plan Directeur*”, trazido por um urbanista Francês e conhecido como Plano Agache, o qual teria sido elaborado, no Brasil, especificamente para a cidade do Rio de Janeiro. O autor apresenta ainda

que a partir de então a ideia de um Plano Diretor se disseminou rapidamente por todo país, sendo adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, em especial, por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos e políticos, empresários do setor imobiliário, bem como por cursos universitários e pela imprensa (VILLAÇA, 2005).

Motta (2007) confirma esse prestígio das elites brasileiras ao retratar que, apesar da modernização, a Administração Pública é ainda dominada por grupos preferenciais que se utilizam da máquina pública como forma de se manter no poder. Para o autor, esses grupos preferenciais lançam políticas ou instrumentos ditos como democráticos e que, a princípio, visam privilegiar a população através da participação na vida política. Porém, estão voltados a nada mais que garantir o sistema e as condições propícias para que possam continuar no poder, movendo as pessoas à falsa ideia de estarem participando e inseridas nas decisões políticas (MOTTA, 2007, p. 90-91).

Uma das críticas apontadas por Villaça (2005) diz respeito à inconcebível concepção difundida na sociedade brasileira de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução dos problemas urbanos. O autor afirma que “é impressionante como um instrumento que nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país” (VILLAÇA, 2005, p. 10). Para ele, o Plano Diretor se torna um mero instrumento fictício, ao mesmo tempo em que tomado com grande respeito pelas classes dominantes. Assim visto, o Plano integra uma espécie de discurso para a manutenção da ordem para o progresso, firmando-se uma hierarquia aparente já no princípio do próprio crescimento das cidades, de modo a assegurar o controle do comportamento das classes dominadas (VILLAÇA, 2005).

Envolto neste contexto difuso, só com a Constituição de 1988 é que o Plano Diretor ganha legitimidade e força. A CF/88 dá obrigatoriedade às cidades com mais de vinte mil habitantes de elaborarem o Plano, determinando, assim, diretrizes para a Reforma Urbana no âmbito municipal. Mas somente na década de 1990 que a discussão sobre o planejamento urbano pelos municípios de todas as regiões brasileiras consolidou-se (PRETECEILLI, 1990). Entretanto, para Souza (2004), contrário ao projeto de Reforma Urbana de 1963, a proposta que vem à tona em 1988 não traz referência a planos urbanos, devendo ser entendida não só como negação da ideia positivista do planejamento, mas também como uma tentativa de escapar da institucionalização do programa.

1.2. Caracterização do Plano Diretor

O Plano Diretor é um instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana. Seu objetivo principal é de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de garantir o bem-estar de seus habitantes, tornando-se uma lei municipal obrigatória para as cidades com população superior a vinte mil habitantes. Para os autores, embora a expressão “desenvolvimento e expansão urbana” seja entendida de diversas formas, o Plano tem se constituído como instrumento definidor de planejamento e gestão territorial (BRAGA, 2001, p. 98-99).

O Plano Diretor também pode ser entendido como um conjunto de documentos e leis que regem a organização do espaço urbano das cidades, no uso e ocupação do solo,

equipamentos de serviços urbanos, segurança, sistema viário, conforto das edificações, entre outros (BOURSCHEID, 1993). Ao enfatizar o “controle” do uso do solo, Bourscheid destaca que isto pode exprimir sentidos diferentes, dependendo da forma como se deseja interpretá-lo. Villaça (1999) afirma que o Plano Diretor seria um projeto em que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, unem-se diversas propostas para a organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana.

Portanto, o Plano Diretor é uma política urbana promovida pelo poder público para garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (FALCOSKI, 2007). Longe das críticas, essas seriam as principais premissas das quais se reveste tal instrumento.

Na Constituição Federal de 1988 dedica-se um capítulo apenas à política urbana. Conhecido como “Estatuto da Cidade”, nele se apresentam as diretrizes da política urbana a serem executadas por todos os municípios brasileiros. O Estatuto prevê que o objetivo da política urbana é de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (REZENDE e ULTRAMARI, 2007). No entanto, para Burnett (2009), no momento que ocorre a aprovação do Projeto de Lei n.181/89, em 2001, que estabelece o Estatuto da Cidade, o país já não era o mesmo em que foi iniciado este debate, em 1993, e menos ainda o do período que levou à elaboração da proposta em 1989. Segundo o autor, o Estatuto da Cidade vem à luz em 2001 sob “a paz dos cemitérios” (BURNETT, 2009, p. 153-154). Ou seja, considerando os embates políticos e as fortes medidas da década de 1990, que adéquam o Estado e a economia ao Consenso de Washington, o Estatuto surge como um espaço de participação por vezes fragmentado, dispersando as organizações populares em um cenário onde as classes dominantes continuam a luta para manter acordos com as forças capitalistas, acentuando a desigualdade e a exploração.

Segundo Maricato (2001), aliando o Estatuto da Cidade, com os movimentos sociais dispersos e particularizados pelo surgimento de novos espaços de participação trazidos pelo Estado, houve um avanço decisivo na reconstrução de uma nova aliança conservadora com as elites nacionais, desta vez relacionadas às forças hegemônicas da globalização. Nesse ínterim, nas diretrizes a serem seguidas na implementação da política urbana, no Estatuto há destaque à figura do Plano Diretor, este deixando de ser um documento exclusivamente técnico e assumindo a função de principal instrumento político, integrando elementos políticos, econômicos, financeiros, sociais e territoriais. O Plano deveria fomentar um espaço para discussão sobre as estratégias de intervenção na cidade, em que a participação da sociedade passa a ser imprescindível, devendo ser estimulada pelo poder público (ESTATUTO DA CIDADE, 2004).

O Plano Diretor assume certo destaque enquanto instrumento presente no Estatuto da Cidade. Como uma figura decisiva da política urbana, o Plano confirma a intenção dos grupos conservadores: proprietários fundiários e os que lucram com a atividade imobiliária. Há uma transferência espacial da luta urbana para as localidades nas quais estes grupos possuem maior controle. O Estatuto da Cidade, contraditoriamente, trata da organização

democrática dos cidadãos, de forma a pregar o uso de vários instrumentos para esse fim, quais sejam: audiências públicas, plebiscitos, referendos e iniciativa popular de projetos de lei. Refere-se também à institucionalização da gestão orçamentária participativa, ou seja, com discussões públicas sobre as propostas a serem aprovadas na Câmara Municipal (BRAGA, 2001; SCHOEFFEL, 2007).

Segundo Schoeffel (2007, p. 33), por ser um instrumento de orientação para a ação do Poder Executivo Municipal a elaboração do Plano Diretor fica sob a responsabilidade da prefeitura, devendo ser submetido à aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores e ser elaborado, do início até sua concretização, por intermédio da participação da população. Em suma, o Estatuto da Cidade destaca o Plano Diretor como o principal instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que surgiu para promover uma nova política com novas possibilidades de atuação junto à participação dos munícipes e com o intuito de colaborar na organização das cidades de modo a fornecer para a população condições melhores de vida. Embora o Estatuto da Cidade ofereça essa oportunidade, o seu sucesso dependerá de como o mesmo é elaborado, principalmente se houve ou não a contribuição da população para a sua legitimidade. Mas tudo depende de como se dá a aplicação do Plano Diretor na gestão municipal, o que debate-se em seguida.

2. O PLANO DIRETOR CONFIGURADO PARA UMA GESTÃO ELITIZADA

Segundo Silva (2000), na gestão municipal o Plano Diretor é “plano” por prever os objetivos a ser alcançados, o prazo em que estes devem ser atingidos, as atividades a serem implementadas e quem deve executá-las. É “diretor” por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do município. Para o autor, com o Plano Diretor é possível definir o melhor modo de ocupar uma região do município além de escolher as áreas onde se localizarão os pontos de lazer, as atividades industriais, ou seja, todos os usos do solo, não somente no presente, como também no futuro, permitindo maior qualidade de vida urbana.

O zoneamento, que está expresso nessas diretrizes do Plano Diretor, é visto por Villaça (2005) como um mecanismo urbanístico muito antigo e difundido no Brasil, mas que não escapou de ser tomado pela ideologia dominante, revestida da visão positiva, otimista ou até mesmo idealista. Na verdade, o que o autor evidencia é que essa versão utilizada pelo termo “zoneamento” mascara o “zelo” pelo interesse público, ao passo que quem realmente fica protegido pelas asas do poder público são os interesses de uma minoria, sendo este também um instrumento para esconder a dominação, a injustiça e a exclusão.

O Plano Diretor ainda prevê um sistema de gestão e, por isso, o Estatuto da Cidade exige que ele estabeleça prazos e maneiras de colocá-lo em prática, determinando como será o sistema de acompanhamento e controle de sua aplicação. Para que o Plano Diretor tenha validade, deve prever instâncias de planejamento e gestão democrática, apoio a processos de gestão democrática e participativa, garantia da participação de todos, de forma integrada, bem como a garantia ao acesso à informação para todos os cidadãos e monitoramento da aplicação dos instrumentos urbanísticos do Plano (SAYAGO e OLIVEIRA, 2005).

A respeito da participação, essencial para que o Plano Diretor seja efetivo, o Estatuto da Cidade (2004) aponta que pelo contexto histórico da Administração Pública, marcado por formas de gestão autoritária onde se sobrepunham seus atos ao consentimento do cidadão, há uma substituição por novos modelos de gestão do interesse público. Assim, o papel do cidadão seria valorizado como colaborador, cogestor, prestador e fiscalizador das atividades da administração pública. De acordo com Saleme e Silva (2007), a fiscalização tornou-se outro importante direito conferido aos cidadãos para efetivação do Plano Diretor Municipal.

Com o Estatuto da Cidade (2004), os cidadãos devem participar, por meio de audiências públicas e debates, das deliberações no que diz respeito ao desenvolvimento da realidade urbana. Porém, a participação também pode ocorrer em outros momentos da elaboração do Plano Diretor, como no direito de iniciativa popular, apresentação de propostas e emendas ao Plano ou consultas públicas.

2.1. O Plano Diretor *versus* o Plano Neoliberal

Entender como se configura o neoliberalismo e como as políticas públicas muitas vezes são revestidas pelas práticas da ideologia neoliberal é um dos pontos importantes para entender a quem as ações dos governantes e políticos beneficiam. O ponto chave, aqui, reside em compreender se há correspondência entre as questões referentes ao Plano Diretor e o Plano Neoliberal, de modo a perceber se existem e em qual grau de intensidade são convergentes.

Ao tratar sobre a globalização, Santos (2002) traz implicações sobre esse fenômeno, o qual vê como fruto de um consenso hegemônico, conhecido como “Consenso Neoliberal” e representado pelo “Consenso de Washington”, que estabelece as regras do mundo globalizado. Para o autor, a concentração de poder nas mãos de poucos, muitas vezes nas mãos de grandes empresas multinacionais, norteia as práticas do mundo globalizado (SANTOS, 1991, p. 27). Em relação direta com o Consenso de Washington temos, no âmbito municipal, os Planos Diretores, que trazem diretrizes a serem adotadas pelos municípios com mais de vinte mil habitantes, conforme descrito na Lei. Tais diretrizes podem ser também vistas como uma espécie de “receituário”, pois estabelecem parâmetros aparentemente consensuais para a relação entre cidadão e Estado, de como deve ser estrategicamente organizado todo o meio urbano. É um processo anunciado como democrático e participativo e que prevê como finalidade central assegurar o bem-estar da população e o sucesso da vida nas cidades.

Para Santos (2002, p. 29-31), o Consenso de Washington surge como uma “receita” que os países periféricos devem seguir em busca da falsa ilusão de alcançarem o desenvolvimento e, dessa forma, o que se têm são resultados maquiados para alcançar o “sucesso”, em que os países periféricos são os que mais sofrem diante da imposição desse “receituário” neoliberal. Sobre essa ideia de “falsa ilusão” de Boaventura Santos, é importante retomar o que Villaça (2005) e Burnett (2009) chamaram de “*Farsa do Plano Diretor*” ou “*Ilusão do Plano Diretor*”. Segundo eles, tal Plano nunca existiu de fato, mas o que existe é a ilusão de que as propostas do Plano surgem em meio a uma discussão democrática com a sociedade e a ilusão de que suas diretrizes visam o bem-estar da população nas cidades. Na

realidade, quem mais se apropria do que é proposto pelo Plano é, muitas vezes, o setor imobiliário e outros grupos de interesse financeiro. Unido a isso, também há a ilusão da divisão espacial das cidades, onde o zoneamento é pensado de forma estratégica favorecendo grandes corporações e acentuando a marginalização de grupos minoritários e a ilusão de um desenvolvimento onde o foco está no crescimento econômico e não na igualdade.

Todos estes aspectos trazem semelhanças entre o Plano Neoliberal e Plano Diretor, fazendo perceber como caminham lado a lado em direção um caminho previsível e propositalmente anunciado como único certo, mas que apenas garante que o poder político, econômico e social permaneça nas mãos daqueles que sempre os possuíram. Nesse mesmo raciocínio, Williamson (2011) utiliza argumentos teóricos e evidências quantitativas para abordar que as divergências entre países ricos no núcleo e os países pobres da periferia, bem como as diferenças de renda per capita entre os países ricos e pobres no mundo em desenvolvimento foram causados pela primeira imersão da globalização. Para o autor, conforme a globalização se acentua ao longo dos dois últimos séculos, aprofundam-se as diferenças de renda entre países ricos e pobres.

Na verdade, o que o neoliberalismo trouxe de central foi a globalização da atividade financeira. Em outras palavras, o neoliberalismo significou o aumento do poder do mundo financeiro, cada vez mais liberto das restrições e barreiras regulatórias, o que significa cada vez menos intervenção do Estado e maior “liberdade” econômica (SANTOS, 2002, p. 29-31). Jogar formas de planejamento locais, como o Plano Diretor municipal, nessa esfera de análise é que leva a perceber o quanto na realidade se tornam ilusórios seus parâmetros igualitários.

Harvey (2008) questiona como as pessoas se aquiesceram tão facilmente a esse estado de coisas. E a resposta a esse tipo de questionamento é que o neoliberalismo se instala não apenas através de ditaduras, mas também por meio de democracias. O Plano Diretor pode ser um exemplo disso, pois se prega que tem sido estabelecido via poder democrático, juntamente com a participação, por vezes fragmentada, da sociedade. Frente a isso, o Plano Diretor nada mais é do que um mecanismo de silenciar e conciliar as massas, deixando a falsa ideia de que os cidadãos estão exercendo sua democracia através dele.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa pode ser caracterizada como de abordagem qualitativa. Conforme Minayo (2010) esta perspectiva é adequada para o conhecimento da natureza de um fenômeno social, tendo em vista que o pesquisador coleta os dados na realidade pesquisada para, posteriormente, analisá-los de forma indutiva, com a intenção de melhor expor a realidade em estudo.

Esta pesquisa pode ser descrita metodologicamente a partir de três etapas. Na primeira, foi realizado o contato com a Prefeitura Municipal da cidade Sul Mineira que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento da cidade pela Lei n. 4.530/2006, em que faz a revisão do Plano Diretor Participativo e dá outras providências, estabelecendo diretrizes legais para a organização do município. De posse da legislação correspondente, a segunda etapa da pesquisa envolveu a elaboração de um questionário semiestruturado a partir das principais

categorias apresentadas nas Leis n. 2.845/1996 e n. 4.530/2006, para realizar a entrevista. O questionário foi estruturado com 4 (quatro) questões abertas, onde uma delas apresentava 13 (treze) tópicos referentes as principais categorias presentes nas leis, com intuito de compreender o processo de formulação e aplicação do Plano Diretor no município, e a quais atores sociais ele beneficia.

Na terceira etapa da pesquisa, deu-se a coleta de dados primários através da aplicação da entrevista semiestruturada, constituída do questionário que abrangeu uma série de itens para serem preenchidos ou respondidos, como se fosse um guia (MATTOS, 2005). Manzini (1991) afirma que a entrevista semiestruturada possui o foco em um assunto sobre o qual se confecciona um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões relacionadas às circunstâncias momentâneas à entrevista. Esse tipo de coleta de dados possibilita que emergam informações de forma mais livre, pois as respostas não estão submetidas a uma padronização de alternativas. A entrevista semiestruturada foi realizada com o Chefe da Divisão de Relações com a Comunidade e Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Varginha - MG.

O tratamento dos dados foi construído a partir da análise de conteúdo pelo método de categorização ou análise categorial, que é um procedimento de classificação de elementos distintos em categorias, identificando o que eles têm em comum, permitindo assim seu agrupamento (CAREGNATO e MUTTI, 2006). Cappelle, Melo e Gonçalves (2003) afirmam que esta análise toma o texto como um documento restrito a ser compreendido e como ilustração de uma situação, limitada ao seu próprio contexto.

Conforme Bardin (2011), esta análise busca o sentido do texto expresso em sua estrutura e procura interpretá-lo. O pesquisador deve fazer o jogo entre as hipóteses, as técnicas e a interpretação. Assim, para compreender o processo de formulação do Plano Diretor do município em questão, nos aspectos que beneficiam a sociedade como um todo, considerando a interface entre o público e o privado, apresentam-se trechos da entrevista realizada. A partir das falas fez-se relação com a teoria abordada, bem como foram destacados certos aspectos encontrados na Lei que revisou o Plano Diretor na cidade.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para a análise e discussão dos resultados obtidos, optou-se pela subdivisão em categorias de forma a auxiliar na interpretação dos dados coletados. As principais categorias presentes na Lei n. 2.845/1996, que instituiu o Plano Diretor no município pesquisado, assim como a Lei n. 4.530/2006, a qual faz a revisão do Plano Diretor de Varginha - MG, foram subdivididas em desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, em que, neste último, as questões mais relevantes e que mais auxiliaram para o alcance dos objetivos propostos pelo Plano Diretor, segundo a fala do entrevistado, seriam respectivamente, as áreas de habitação e moradia; saúde; segurança; esporte e lazer; população rural; meio ambiente e sustentabilidade; e gestão participativa.

4.1. O desenvolvimento econômico

No tocante ao desenvolvimento econômico da cidade, o entrevistado relata que as Parcerias Público Privadas (PPPs) possuem papel importante na propagação do desenvolvimento econômico do município, ressaltando ainda que:

(...) de repente vem algumas empresas aí, que vem para buscar no município uma oportunidade de investimento e, de repente, faz-se uma parceria do público, que é o município, e dos investidores e a iniciativa privada para a construção do aeroporto de cargas. Não estou falando que vai acontecer, eu estou falando que deve se promover isso.

Para o entrevistado, a importância de alianças entre Público e Privado como forma de impulsionar o desenvolvimento é essencial para que a cidade prospere, devendo tais parcerias ser incentivadas para o alcance do desenvolvimento econômico local. Segundo Burnett (2011), essa busca pelo crescimento econômico, parece ter sido a “senha” que iria redirecionar os esforços e as atenções das áreas urbanas precárias que, apesar dos recursos investidos, pareciam não dar o devido retorno financeiro. Toda essa busca é claramente condizente com a ideologia da competência e da competitividade de tempos neoliberais (CHAUI, 2014).

Ainda sobre a perspectiva de desenvolvimento econômico o entrevistado acrescenta a importância de se fazer:

(...) a captação de recurso, identificação e busca pelas âncoras estratégicas. O que quer dizer isso? “Âncora estratégica”, por exemplo, alguma coisa que nós já temos, o café é uma âncora estratégica, comércio, aquela coisa que já está fortalecida, é uma coisa que está dentro da nossa realidade e não sai, entendeu? Às vezes, a exploração do marketing do “ET”, pode ser considerado como uma âncora. (...). Com o saneamento do município, [áreas] de água e esgoto (...) também pode ser considerado e, definição dos prazos e planos de implantação, então isso aí está tudo dentro (...) de uma âncora estratégica.

O entrevistado considera as “âncoras estratégicas” polos fundamentais para o fortalecimento e andamento da economia local. Segundo ele, o café, o comércio e, provavelmente, o marketing ainda não explorado na cidade, servem como verdadeiras “âncoras” que sustentam a economia do município. Dessa forma, reforça o argumento de Rolnik (2009), quando relaciona a cidade com o mercado, denominando as cidades como cidades-mercado, as quais funcionam como verdadeiros imãs que atraem pessoas para os grandes centros urbanos. A preocupação aqui não está em como os indivíduos irão se instalar nesses espaços e sim de que forma isso contribuiria para o aspecto financeiro e a rentabilidade dos negócios existentes nas cidades. Por último, ainda sob a perspectiva econômica, o entrevistado afirma que o setor que traz maior arrecadação e desenvolvimento para a cidade é o setor de serviços, complementando que:

Sabe [qual] o viés econômico mais importante, de maior arrecadação? Como um todo, o maior desenvolvimento como um todo? É o setor de serviços. Depois vem a indústria, (...) a arrecadação de impostos, depois vem

agropecuária, em último lugar. (...) O que é o setor de serviços? É o médico, é o advogado, é o sapateiro, o pintor, o pedreiro, é tudo que se relaciona a serviço, entendeu? É o mais forte. O serviço corresponde a 60% da participação do PIB municipal, o que atribui ao município o destaque de ranking nacional e municipal. [São] coisas que as pessoas não sabem.

Em se tratando de destacar o setor de serviços como viés econômico mais importante e de maior arrecadação de impostos e, em planos posteriores, a indústria e a agropecuária, é possível perceber que o que é considerado pelo representante da gestão pública a grande alavanca que impulsiona a arrecadação e a economia do município. E isso se estende a demais centros urbanos, o que justifica a preocupação dos “chefes de poder” dos municípios em pensar estratégias – ou ainda, como afirmou o entrevistado, as “âncoras estratégicas” – acreditando que este, e somente este, seja o caminho adequado ao desenvolvimento das cidades. Resta saber a que fim esse direcionamento leva.

A questão aqui não se pauta nos caminhos para se chegar ao desenvolvimento econômico da cidade e sim para quem ou quais grupos esse desenvolvimento irá privilegiar. O Plano Diretor traz diretrizes com objetivo de atender os anseios de toda população, porém, dele muitas vezes, só se aplica o que favorece a alguns grupos. Na fala do entrevistado, o único desenvolvimento econômico considerado possível é aquele que traz a sustentação financeira aos grandes empresários e não aquele que promove uma sustentabilidade social, como já enumerou Serva (2012).

4.2. O desenvolvimento social

Uma vez exposta a perspectiva de desenvolvimento econômico, abordou-se junto do entrevistado sua concepção de desenvolvimento social. Ao ser questionado, em um primeiro momento, sobre a área da saúde, ele refere:

[a cidade], na verdade, apesar de muita gente achar que não, ela é muito contemplada na questão da saúde. (...). Por exemplo, se nós analisarmos bem, tanto a iniciativa privada quanto, a na... naquilo que é responsabilidade do município, do Estado e da União, a saúde pública, políticas públicas de saúde, vai muito bem (...). Então, por exemplo, a nível, agora... nós estamos no Brasil, não estamos no Canadá e nem Inglaterra, então existe os grandes problemas. Em nível de Brasil, a saúde está muito boa, né? Em termos comparativos.

Para o entrevistado a área da saúde no município vai muito bem em comparação com as demais regiões do Brasil. Porém, ao comparar com os outros países, o setor da saúde não estaria bom o suficiente. Encontra-se aqui uma situação complexa, uma vez que instrumentos como o Plano Diretor Municipal buscam garantir em seus princípios a justiça social, a ampliação da cidadania e a função social da sociedade. Sendo assim, diante do que “prega” o Plano Diretor, a área da saúde, por exemplo, deveria ser incentivada e promovida, tanto quanto ou ainda mais do que as Parcerias Público Privadas (PPPs), que aparecem com maior destaque na fala do entrevistado.

Nota-se, mais uma vez, que o desenvolvimento econômico apresenta maior destaque frente às questões sociais. Para o entrevistado, este seria o garantidor de maior qualidade de vida para as pessoas, porém, a real finalidade é sempre pela busca incessante de lucro para as empresas, reforçando o discurso neoliberal e as políticas voltadas ao interesse de classes dominantes, que nada mais fazem do que reproduzir o sistema capitalista (BURNETT, 2009; MÉSZÁROS, 2011).

Ainda sobre a questão da saúde, presente na área de desenvolvimento social do Plano Diretor do município, o entrevistado afirma que:

Nós temos hoje dois hospitais públicos (...). [Nós temos mais] dois hospitais privados (...), [dentre eles] o SERPRAM que, inclusive, é muito bom. Aí a gente tem os atendimentos públicos, a UPA, que é uma central de pronto atendimento altamente especializada, tanto a nível dos profissionais quanto a nível [de] equipamentos, e funciona muito bem. Nós temos uma policlínica central, de atendimento imediato e encaminhamento dos pacientes, e temos em cada bairro uma unidade básica de saúde, (...), em alguns bairros até mais de uma (...). Isso completada com o serviço odontológico de primeiríssima qualidade.

Ao listar os hospitais públicos e privados, postos, as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), entre outros, o discurso Político na fala anterior é bastante explícito no tocante à preocupação de vender uma imagem positiva sobre o aspecto saúde no município. Fica em segundo plano a forma como se dá a acessibilidade das pessoas carentes aos hospitais particulares, o ambiente de trabalho dos profissionais de saúde, a localização desses hospitais, dentre outros.

Partindo para o segundo aspecto do desenvolvimento social, para as Ações e Políticas de Segurança, o entrevistado relata que:

A segurança na verdade é dever do Estado, então cabe ao Estado produzir segurança em todo seu território, em todas as suas cidades. Quais são os efetivos do Estado? A corporação da Polícia Militar e a polícia civil (...). Agora, [o] que pode fazer o município? O município pode, e como fez, criar alguns instrumentos auxiliares, como a guarda municipal. A guarda municipal é um instrumento auxiliar de segurança que é colocado pelo município.

A fala do entrevistado remete à ideia de ordem, no sentido de “manter a ordem” da sociedade, em que o Estado necessita do poder das armas e da força física para garantir o controle da população. A Polícia Militar, Polícia Civil e os Guardas Municipais seriam os mantenedores da ordem e do controle, o que vai ao encontro da ideia de Leal (2003) sobre as relações entre o governo e sociedade, em que os limites entre públicos e privados se constituíram em espaços de controle social restrito e fragmentado.

No que tange ao próximo ponto destacado em lei, de apoio às áreas de esporte e lazer, o entrevistado afirma que:

Na área de esporte e lazer, (...) tem hoje a secretaria de esporte, a SEMEL que desenvolve ações em todo o município, em parceria com os Conselhos comunitários (...). E para a terceira idade, por exemplo, as academias de rua, nós temos praticamente uma em cada bairro (...) e a SEMEL acompanha com aulas duas vezes por semana em cada unidade, os professores acompanham.

Observa-se com a fala do entrevistado que a cidade Sul Mineira possui uma Secretaria de Esporte e Lazer (SEMEL) que vem realizando um trabalho considerado promissor. Porém, sobre as academias de rua e a SEMEL é importante destacar que estas são advindas de recursos federais para a promoção de esporte e lazer, adquiridos tanto pela Lei Federal de Incentivo ao Esporte – Lei n. 11.438/2006, do Ministério do Esporte – quanto via recursos federais advindos do Ministério da Saúde, conforme informações do Portal Saúde (2016).

É possível perceber, novamente, uma relação importante com o aspecto do zoneamento, presente no Plano Diretor, e muito criticado por alguns autores. Ao contrário do que afirma o entrevistado, percebeu-se que muitos bairros do município possuem uma academia de rua, mas a maioria delas não tem acompanhamento com profissionais com intuito de auxiliar a população na prática de exercícios. Esses espaços muitas vezes ficam abandonados e são depredados. Notou-se que a academia de rua com maior acompanhamento e infraestrutura para dar suporte aos cidadãos com o apoio de profissionais especializados da SEMEL, está localizada em um bairro considerado de classe média alta, impossibilitando que muitas pessoas de bairros carentes consigam utilizar esses espaços.

Outra área presente na Lei do Plano Diretor são as ações e políticas de apoio para a população rural. Nesse âmbito, o entrevistado afirma que:

A população rural na cidade hoje é quase nada, nosso município teve (...) um êxodo muito grande porque, por ser um município muito pequeno, o que acontece, [é que] o fazendeiro leva o trabalhador para trabalhar lá, leva sua “marmitinha”, [ele] trabalha o dia inteiro e volta à tarde, então ele não fica “morando”.

Com esse relato, pode-se entender que essa cidade Sul Mineira possui uma população urbana maior que a população rural e os produtores de café (o cultivo mais típico da região), quando precisam de trabalhadores para suas fazendas, estão habituados a transportá-los até o local de trabalho, retornando ao final do dia. A partir disso, três considerações podem ser feitas. Primeiro, que a população rural do município que, segundo o senso do IBGE de 2010, corresponde a 3%, é considerada insignificante não sendo necessário nenhum tipo de atenção das autoridades públicas, visto que essa população corresponde a uma pequena massa de trabalhadores. No entanto, o Plano Diretor defende a necessidade de visar o bem de todos, independente de onde essas pessoas estejam, se são numerosas ou não. Assim, mesmo que as pessoas residentes na zona rural representem apenas 3% da população do município, devem ser destinados a elas os mesmos direitos da população da cidade.

A segunda consideração é a explicação pela qual há uma maior concentração urbana e não na zona rural. Como apresenta Rolnik (2009), a partir de certo momento da história as

idades passaram a se organizar em função do mercado, gerando um tipo de estrutura urbana que não só se resume em uma reorganização do seu espaço interno, mas também, redefine todo o espaço circundante, atraindo para as cidades as grandes populações. Santos (2010) e Williamson (2011) permitem verificar, ainda, que isso se dá em consequência dos processos da globalização que se acentuam ao longo dos dois últimos séculos, aprofundando as diferenças de renda entre países ricos e pobres. Permanecem de fato globalizadas as tristezas e as misérias, sendo este o perfil mais concreto da globalização hegemônica, sobretudo econômica e política, aspecto esse também observável na realidade local do município.

A terceira consideração diz respeito ao fato, relatado com naturalidade, das condições de trabalho imputadas pelo fazendeiro aos seus empregados. Percebe-se que o entrevistado demonstra respeito por parte do fazendeiro e descaso com o trabalhador rural, o qual leva sua “marmitinha” para servir/trabalhar para o fazendeiro. Nota-se aqui um discurso marcado por características neoliberais, naturalizando o papel do opressor/dominador. Segundo Mészáros (2011), o esquema de dominação é intencional, mantendo inalteradas questões sobre a educação defasada da população, monopólios da agroindústria (monocultura de soja e café, por exemplo), dentre outros, contribuindo para a reprodução do sistema em detrimento de interesses dominantes. Em outras palavras, a questão é e continua a ser a dominação de uma classe por sobre a outra, e não a mudança formal do capital em sua estrutura hierárquica essencialmente inalterada, questão essa que fica explícita na fala do entrevistado.

Também é marcante na entrevista a área do meio ambiente e sustentabilidade, em que o entrevistado relata que:

(...) é sustentabilidade, é desenvolver, economicamente, é... condicionar qualidade de vida ao seu povo sem agredir o meio ambiente. Basicamente é isso (...). Então, por exemplo, se eu corto uma árvore, é preciso plantar “10”, é isso? Eu tenho que cuidar dos mananciais de água, não só porque eu vou beber da água, porque sem a água eu não tenho como implantar indústria. Então a indústria que vai usar essa água, ela tem que devolver limpa e pura para o rio, ou, ou melhor, reutilizá-la quantas vezes for possível dentro do tratamento tecnicamente adequado, e depois devolvê-la limpa para os rios.

O modo como se deve desencadear, para o entrevistado, a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade confirma a supervalorização do setor econômico em detrimento do social. No momento em que o entrevistado, considerando a relevância de seu cargo, diz que a água é um fator primordial para a indústria, evidencia-se como o setor empresarial possui um papel, muitas vezes, mais importante que a própria população, sendo a água não um bem para matar a sede das pessoas, mas essencial à produção das grandes corporações. Revelam-se aqui, diferentes facetas do discurso neoliberal, agindo em favor da reprodução do capital para sustentar o sistema capitalista (MÉSZÁROS, 2011).

Este aspecto vai ao encontro de Villaça (2005), quando afirma que o Plano Diretor se torna um mero instrumento fictício, mas tomado com grande respeito pelas classes dominantes. Na fala do entrevistado percebe-se que não é à toa que as classes dominantes possuem certo prestígio pelo Plano Diretor, uma vez que ele atende aos seus interesses, como

por exemplo, a indústria que foi citada. O Plano Diretor Municipal aqui não pode ser delineado como um instrumento democrático, que estabelece diretrizes para o bem comum, pois reflete interesses de uma minoria do município. Assim, ao se questionar se o Plano diretor é ou não configurado para uma gestão elitizada, surgem, novamente, evidências para uma resposta positiva.

Quanto à gestão do município, este foi o último ponto abordado na entrevista, englobando a gestão participativa. O entrevistado afirmou que:

(...) a Lei n. 10.257, a lei do Plano Diretor, na verdade é conhecida como Estatuto da cidade. (...). Essa Lei, então, oportuniza ao cidadão, à comunidade organizada, à sociedade civil como um todo a participar das ações do governo. Ela participa de que forma? Uma delas são os polos de assembleias (...). Fundamentalmente através dos conselhos comunitários, através das associações, entendeu? E toda forma de organização civil (...). Como que faz um orçamento participativo? Primeiro, o que é orçamento participativo? É todo dinheiro que entra no caixa na prefeitura, então, é gasto no bem do povo. De onde que vem esses recursos? ICMS, ISS, Alvarás, Impostos, etc. Isso tudo entra no caixa da Prefeitura. (...). O orçamento não é uma ciência exata, porque depende muito do momento econômico que se atravessa. Se a fábrica fechar, aí não tem imposto para entrar, ok? Aí começa a recessão.

Para preservar uma gestão participativa, o entrevistado afirma haver os polos de assembleia, que são os conselhos comunitários e associações, que discutem o Plano Diretor e os orçamentos participativos. Essa inclinação corrobora com Braga (2001) e Schoeffel (2007), que afirmam que o Estatuto da Cidade trata também da organização democrática dos cidadãos, de forma a utilizar vários instrumentos para esse fim, quais sejam: audiências públicas, plebiscitos, referendos e iniciativa popular e projetos de lei. Refere-se também à institucionalização da gestão orçamentária participativa, ou seja, com discussões públicas sobre as propostas a serem aprovadas na Câmara Municipal.

Mas, também a análise de Harvey (2008) se torna importante, quando o autor observa que as características do neoliberalismo se instalam não apenas através de ditaduras, mas também por meio de democracias. Segundo ele, o neoliberalismo se propaga através dos meios de comunicação, influência ideológica, universidades, escolas, igrejas, etc., mecanismos pelos quais esta ideologia passa a ser vista como natural para regular a ordem social. Sobre a participação da população através desses instrumentos democráticos mencionados, necessitam ser realizados estudos mais minuciosos para verificar que tipos de participação existem realmente, como também identificar se as pessoas assumem papel ativo ou apenas como espectadores frente a esses instrumentos.

Outra consideração seria em torno do trecho:

(...) não interessa, por exemplo, o que vai dar de aumento para um funcionário público e o que não vai dar! Não tem sentido, mas interessa para a comunidade aquilo que vai ser feito lá no seu bairro, de posto de saúde,

lavanderias comunitárias, praças de esporte, escolas, unidades de segurança e por aí fora. É aí que eles participam no orçamento.

O entrevistado demonstrou certa confusão sobre os assuntos que são pertinentes ao público. Ele diz que o interesse da comunidade se daria no tocante aos assuntos que são próprios do seu bairro (questões referentes à saúde, educação, etc.). Porém, não considera relevante que as pessoas tomem conhecimento do que é feito com o dinheiro público quando menciona, por exemplo, que dar aumento ou não ao servidor, ou outras questões relativas a investimento público, não são pertinentes aos cidadãos. A questão da transparência é garantida pela própria Constituição Federal, e o orçamento participativo deveria também levar ao conhecimento das pessoas aquilo que está sendo feito com o dinheiro que sai do bolso delas. Por outro lado, o entrevistado faz uma afirmação interessante a respeito do autoritarismo dos governos, retomando a ditadura militar com os chefes autoritários, como segue na fala:

A gente tem uma tendência muito grande para o autoritarismo, temos lutado muito contra isso, os governos com sua ignorância, costumam ser autoritários. Muito antes da ditadura militar, mas muito antes a cultura do mandante, o chefe, era autoritário. Eram os coronéis, os comandantes que exerciam o poder. E usavam o poder para o bem de seus interesses. Então a cultura, tem até hoje, tem alguns intelectuais que falam desse autoritarismo que existe dentro da administração pública. Mas isso é uma luta que a gente tem.

De fato, os governos autoritários figuraram em grande parte do passado brasileiro, mais recentemente pela ditadura militar, não se podendo ignorar que esses governos autoritários não mais existam. Harvey (2008) e Burnett (2009) afirmam que práticas neoliberais, não se instalam apenas através de ditaduras com governos autoritários, mas também por meio das democracias, em que se alteram as formas de opressão, que podem aparecer revestidas como instrumentos democráticos – como o Plano Diretor, por exemplo. Em síntese, independentemente da forma política do governo, a luta de classes entre opressores e oprimidos mantém a mesma configuração. A diferença das democracias reside na forma como se conquista a aceitação das massas, o que faz com que as pessoas acreditem estar exercendo efetivamente seus direitos democráticos. Esses instrumentos democráticos são vistos, segundo Burnett (2009), como formas de aquiescer os cidadãos, que fragmentam as causas da classe oprimida em vários pequenos grupos.

No tocante a área habitacional e moradia, ao analisar a Lei n. 4.530/ 2006, que faz a revisão do Plano Diretor Participativo do município e dá outras providências, é possível observar uma contradição. No Capítulo IV (da moradia), defende-se que deverão ser evitados os grandes conjuntos habitacionais no perímetro urbano, por sua falta de identidade e baixa qualidade do espaço produzido, sendo as inserções de menor escala nos espaços urbanos mais adequados para a localização popular. Porém, o Art. 87 e 88 permite a implantação de parques tecnológicos, visando a instalação de indústrias com alto valor agregado no tecido urbano.

A partir disto, pode-se questionar por que motivos os conjuntos habitacionais devem ser evitados dentro do perímetro urbano ao passo que os parques tecnológicos, visando a

implantação da indústria, devem ser instalados preferencialmente dentro do tecido urbano. E, também, por que os conjuntos habitacionais não podem estar próximos ao centro, uma vez que a própria Lei n. 4.530, no Art. 18, estabelece que os centros urbanos devam ser cada vez mais irradiadores dos bens e serviços, de modo a promover a inclusão social. Fica muito claro que a própria norma local supervaloriza o desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento social.

Assim, pode-se corroborar o que Villaça (2005) e Burnett (2009) relatam sobre a ilusão da divisão espacial das cidades, onde o zoneamento é pensado de forma estratégica favorecendo grandes corporações e acentuando a marginalização de grupos minoritários, ilusão de um desenvolvimento onde o foco está no crescimento econômico e não na igualdade social. Percebe-se, então, que o Plano Neoliberal e o Plano Diretor do município em questão caminham de mãos dadas, assegurando a permanência do poder político, econômico e social nas mãos daqueles que sempre os possuíram. Cabe aqui ressaltar a existência do neoliberalismo na própria política que institui e faz revisão no Plano Diretor Municipal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor Municipal é tido como um instrumento democrático, incentivado e promovido pelo poder público, porém tem sido utilizado com grande intensidade pela iniciativa privada. É na interface entre o público e o privado, um terreno difuso e obscurecido pelos discursos de senso comum, que se identifica um dos maiores desafios do Plano Diretor.

O Plano Diretor Municipal é de grande importância para viabilizar as políticas urbanas em prol do social, principalmente por seu objetivo central ser situar o estabelecimento das diretrizes para todos e promover o bem comum. Porém, a maneira pela qual o mesmo se estabelece dentro do município investigado faz com que o Plano seja um instrumento que permanece meramente como público na esfera do discurso, pelo fato de, na realidade, funcionar estrategicamente aos interesses privados, quando acaba sendo empregado em benefício das classes dominantes, detentora de poder, desfavorecendo as classes dominadas (VILLAÇA, 2005; BURNETT, 2009; MÉSZAROS, 2011).

Nesse sentido, o presente trabalho identificou que as relações entre o público e o privado, principalmente no que tange à valorização do econômico em detrimento das áreas sociais, acontecem de modo a evidenciar o Plano Diretor como maior contribuinte ao desenvolvimento econômico do que ao desenvolvimento social no município estudado. Através da análise das leis e dos relatos do entrevistado, pode-se dizer, e, contraste com a literatura, que o Plano Diretor constitui-se, na cidade investigada, um instrumento que surge com uma roupagem democrática, mas que em sua essência visa garantir a dominação e o controle das mesmas classes de poder. Configura-se, assim, pois, uma gestão pública elitizada, onde mudam-se os mecanismos de controle, mas a luta entre dominantes e dominados continua sendo estabelecida por uma relação de forças desigual

Portanto, confirmaram-se neste trabalho as *“Ilusões do Plano Diretor”* que, conforme Villaça (2005), trata-se de um instrumento público que proporciona diversos benefícios apenas a um grupo minoritário detentor do poder. A concepção distorcida entre público e

privado pode ser compreendida metaforicamente como o setor privado sendo a “luz” do mundo moderno, representando o que é certo. Com sua ausência, temos o lado “escuro”, ou, como Giddens (1991) apresenta a respeito da modernidade, o lado sombrio das coisas, representado pelo setor público. Trata-se de estabelecer uma dicotomia entre bem e mal, em que a esfera privada representa o bom e justo e a esfera pública o mal, moroso e desnecessário. Porém, essa é uma visão errônea, uma vez que o próprio público versa, até mesmo legalmente, sobre garantir igualdade, saúde, educação, vida digna, etc., aos cidadãos. E, com sua ausência ou negligência, teríamos uma tendência a focar apenas no que garante a perpetuação do privado.

Na própria posição política e ideológica dos responsáveis pelos instrumentos democráticos, como o Plano Diretor e o Orçamento Participativo – instrumentos esses de grande importância para uma democracia efetiva e interlocução com os cidadãos – surgem, assim, discursos democráticos mascarados, pois estão revestidos de práticas neoliberais, onde o foco não é no bem-estar das pessoas, ou a sustentabilidade social, e sim a sustentação financeira privado-empresarial, sempre a tônica das prioridades. A depender de tais instrumentos ditos democráticos, continuar-se-á a garantir o sistema de capital vigente.

Se os “instrumentos democráticos” continuarem a ser configurados da forma como foram até hoje, definitivamente não são os que atendem à construção de justiça social e democracia efetiva, visto que confirmou-se, neste estudo, que o Plano Diretor é um eficiente instrumento político que caminha paralelo a ideologia neoliberal, estabelecendo diretrizes para todos, mas benefícios para poucos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In: SANDER, E.; GENTILI, P. Pós- neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BOURSCHEID, Jose Antonio. *O Cadastro Técnico Multifinalitário aplicado ao Planejamento Urbano* (Estudo da expansão urbana na cidade de Joinville/SC). Florianópolis: UFSC, 1993. (Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em maio de 2016.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. 2009. Tese de Doutorado (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 5, n. 1, 2003.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, Out./Dez., 2006.

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, P. F.; BRAGA, R. (Orgs.). *Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias*. Rio Claro: LPM; UNESP, p. 95-109, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *A Ideologia da Competência*. Campinas: Autêntica, 2014. v. 3.

FALCOSKI, Luiz A. N. Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável. In: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 123-170.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: histórias e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

LEAL, Suely. *Fetice da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil*. Recife: Editora do Autor, 2003.

LEI NÚMERO 10257. *Estatuto da cidade*. Guia para implementação pelos municípios e cidades. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenações de publicações, 2004.

LEI NÚMERO 4.530/2006. *Revisão da Lei do Plano Diretor Participativo e dá outras providências*. Disponível em: < <http://varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/93-2006/2334-lei-4530>>. Acesso em: Jun. 2016.

MANZINI, Eduardo José. *A entrevista na pesquisa social*. São Paulo: Didática, 1991.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis. 2001.

MATTOS, Pedro Lincoln CL. A entrevista não estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. *Revista de Administração pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 823-847, 2005.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria de transição*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MELLO FILHO, C. L. V. *A reforma urbana e o Plano Diretor do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR, 1995. 186f. (Dissertação de Mestrado e Planejamento Urbano e Regional).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*. v. 41, n. especial, p. 87-96, 2007.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Gestão Pública*. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: http://portalsaude.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13812&Itemid=766. Acesso em: Jun. 2016.

PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e problemas das políticas urbanas. *Espaços e Debates*, São Paulo, n. 29, p. 55-67, 1990.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al. (Coord.). *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana*. Relatório de pesquisa, Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ-FASE, 1994.

ROLNICK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SAYAGO, Doris; PINTO, Mariana Oliveira.. Plano Diretor: instrumento de política urbana e gestão ambiental. VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica - ECOECO, *Anais...*, 2005.

SCHOEFFEL, Elaine Cristina. *Relações entre o Plano Diretor e o Plano Estratégico: experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC*. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CEET, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

SERVA, Maurício Roque. Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público. In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C. A.; FERNANDES, V. (Orgs.). *Gestão de natureza pública e sustentabilidade*. Barueri: Manole, 2012. p. 3-32.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. In: CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Ed. especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. p. 237- 247.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo. 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: Jul. 2016.

WILLIAMSON, Jeffrey G. *Trade and poverty: when o third world fell behind*. Cambridge & London: MIT Press, 2011.