



Cidade Educadora e gestão democrática participativa: o caso da revisão do Plano Diretor de Porto Velho (RO)

Education City and participative democratic management: The case of Porto Velho's Master Plan revision

Aparecida Luzia Alzira Zuin

Docente/Doutora

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Porto Velho, Rondônia – Brasil.

alazuin@gmail.com

Mariana Lira Dias

Mestra

Universidade Federal de Rondônia

Porto Velho, Rondônia – Brasil.

lirarquitetura@gmail.com

Resumo Este trabalho aborda a Cidade Educadora como modelo de cidade propícia à gestão democrática participativa. No contexto geopolítico e educacional trata sobre a revisão do Plano Diretor do município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, entendendo que o Plano Diretor pode ser um importante instrumento à Educação e à cidadania, no sentido de se ter uma população participativa e consciente de seu papel como transformadora da cidade em que vive. A abordagem é qualitativa, com procedimento bibliográfico, documental e de pesquisa-ação, realizada por meio de coleta de dados e participação nas audiências e oficinas de leitura comunitária. Concluiu-se que o processo de revisão do Plano Diretor de Porto Velho, no período 2018 a 2019, além dos aspectos referentes ao desenvolvimento econômico, social e cultural, tratou das relações entre a população e a gestão municipal através do processo comunicativo previsto no modelo de Cidade Educadora.

Palavras-chave: cidade educadora; educação cidadã; gestão democrática participativa; plano diretor.

Abstract: This paper addresses the education city as a model of a city conducive to participatory democratic management. In the geopolitical and educational context, it deals with the revision of the Master Plan in the municipality of Porto Velho (Rondônia), understanding that the Master Plan can be an important instrument for Education and citizenship, in the sense of having a participatory population, aware of its role as a transformer of the city where they live. The approach is qualitative, with a bibliographic, documentary and action-research procedure, carried out through data collection and participation in audiences and community reading workshops. It was concluded that the revision process of Porto Velho's Master Plan, in the period 2018 and 2019, in addition to the aspects related to economic, social, cultural development, dealt with the relations between population and municipal management through the communicative process foreseen in the education city model.

Keywords: education city; citizenship education; participatory democratic management; master plan.

Cite como

(ABNT NBR 6023:2018)

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; DIAS, Mariana Lira. Cidade Educadora e gestão democrática participativa: o caso da revisão do Plano Diretor de Porto Velho (RO). *Dialogia*, São Paulo, n. 45, p. 1-24, e24163, maio / ago. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/45.2023.24163>.

American Psychological Association (APA)

Zuin, A. L. A., & Dias, M. L. (2023, maio/ago.). Cidade Educadora e gestão democrática participativa: o caso da revisão do Plano Diretor de Porto Velho (RO). *Dialogia*, São Paulo, 45, p. 1-24, e24163. <https://doi.org/10.5585/45.2023.24163>.

1 Introdução

Há tempos, as cidades brasileiras estão em situação evidente de desigualdade, como, por exemplo, a população de baixa renda ocupando as periferias do espaço urbano porque as áreas nobres têm custos elevados de propriedade e manutenção, sendo ocupadas por aqueles com melhores condições econômicas para o acesso à moradia, mobilidade urbana, equipamentos de educação, saúde, iluminação, etc., atribuindo à cidade a lógica de mercado e não de cidadania (ZUIN; AIETA, 2017). Assim, a pobreza não é apenas fato do modelo econômico, mas, também, do modelo espacial das cidades; ou ainda do modelo de gestão pública que orienta as políticas urbanas e do poder que legisla a favor ou contra elas. Desta forma, a distribuição dos recursos, serviços e equipamentos urbanos ficou marcada pela desigualdade entre as áreas periféricas em relação àquelas em melhores condições de acumulação de benefícios. Essas problemáticas prejudicam a efetivação do direito à cidade e também lesionam os direitos sociais, culturais, econômicos e ambientais da parcela mais vulnerável da população (ZUIN; AIETA, 2017).

Na tentativa de amenizar tais problemas de natureza socioeconômica, cultural, ambiental, de infraestrutura e outros, o município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, em 2018, deu início a atualização do Plano Diretor em atendimento à legislação que trata sobre o tema do planejamento urbano e das políticas públicas urbanas, como previsto na Constituição Federal de 1988 (PORTO VELHO; IBAM, 2018a; 2018b; 2018c; 2018d).

A Constituição Federal brasileira de 1988 determina, no seu art. 21, inciso XX, a responsabilidade da União na instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano; já os artigos 182 e 183 dispõem sobre a Política de Desenvolvimento Urbano a ser executada pelo poder público municipal (BRASIL, 1988). Regulamentadora desses dois artigos, a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”, trouxe alento à caótica realidade urbana brasileira, traduzindo a dinâmica das cidades e visando o modelo sustentável, a gestão democrática participativa, dentre outras medidas (BRASIL, 2001).

Atendendo às diretrizes do Estatuto da Cidade, o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Porto Velho (PDP), além de abordar dados quantitativos sobre os últimos 10 anos do município e seu desenvolvimento econômico, social, cultural, entre outras transformações decorrentes da estratégia de planejamento adotado, tratou das relações entre a população e a gestão municipal através do processo comunicativo, realizado em oficinas de leitura comunitária e audiências públicas (PORTO VELHO; IBAM, 2018a; 2018b; 2018c; 2018d).

Para este estudo, analisou-se a metodologia utilizada na mobilização para a participação popular no processo de revisão do PDP e o modelo de “Cidade Educadora”, de maneira que as relações entre população e poder público geraram dados que conectam a quantidade de

participantes neste processo, quanto aos valores gerados através dos diálogos realizados durante as quatro fases: (1) Mobilização, (2) Análise Temática Integrada, (3) Diretrizes e Propostas para uma Cidade Sustentável, (4) Plano de Ação, Investimento e Institucionalização do Plano Diretor Participativo do Município (2018–2019).

2 Porto Velho: a cidade da pesquisa

A história de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, não é recente, embora sua elevação à categoria de município seja; o que ocorreu, com a denominação “Porto Velho”, pela Lei n.º 757, de 02 de outubro de 1914, desmembrada da vila de Humaitá (estado do Amazonas). Sua instalação ocorreu em 24 de janeiro de 1915, dividida administrativamente em 1933, constituída do Distrito Sede e assim permanecendo em divisões territoriais datadas de 31 de dezembro de 1936 e 31 de dezembro de 1937 (LIMA, 2018).

Destaca-se que Porto Velho nasceu das instalações portuárias, ferroviárias e residenciais da Madeira-Mamoré Railway, a conhecida Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM). Narra a história que a área não industrial das obras da EFMM tinha uma concepção urbana bem estruturada, onde moravam os funcionários mais qualificados da empresa. Nesta área estavam os armazéns de produtos diversos e outros serviços, de modo que, nos primórdios, dizia-se haver duas cidades: a área de concessão da ferrovia e a área pública, ou seja, duas pequenas povoações com aspectos muito distintos, separadas por uma linha fronteira denominada “Avenida Divisória”, a atual Avenida Presidente Dutra. Na área da empresa Railway predominavam os idiomas inglês e espanhol, usados inclusive nas ordens de serviço, avisos e correspondência da Companhia; apenas nos atos oficiais e pelos brasileiros era usada a língua portuguesa (TEIXEIRA; FONSECA, 2003, p.143).

No decurso da história, no ano de 2018 iniciou-se o processo de revisão do Plano Diretor como exigência constitucional e do Estatuto da Cidade, isto é, a cada dez anos, deve-se atualizar e planejar a cidade (BRASIL, 1988; 2001). Daí que passou a ser denominado, pela metodologia adotada, de Plano Diretor Participativo, propondo não haver nenhuma distinção, isto é, todos os cidadãos e cidadãs foram conclamados a participarem das deliberações para a cidade que queriam planejar.

3 Cidade Educadora e democracia participativa pela perspectiva da consciência cidadã

Gadotti (2006) afirma que a democracia participativa é observada quando a gestão permite que os cidadãos exerçam seus direitos na cidade. Já Santos (2007) afirma que é somente através da comunicação que o cidadão se educa nos processos democráticos, sem essa educação o sujeito

perde a capacidade crítica e o modo de ver a cidade na totalidade, olhando apenas para a parte que lhe interessa.

Passa por esse intento educar para inovar, sem provocar mudanças históricas de cada cidade ou do seu povo; despertar nos cidadãos a prática do protagonismo social nos seus projetos e modos de vida; incentivar a ação comunicativa em atendimento ao art. 44 da Lei n.º 10.257/2001, cujo teor consta que no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III, do art. 4.º desta Lei, inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (ZUIN, 2015).

Em atendimento a essa dinâmica urbana, cujos fatores se voltam às relações humanas e à produção e distribuição dos produtos do trabalho, há que se falar em desenvolvimento e educação. Por isso, a concretização do modelo de Cidades Educadoras perpassa pela conscientização dos seus habitantes, para poderem colocar em prática os direitos difusos e coletivos. Afinal, esses direitos também são bens, logo, passíveis de serem consumidos por todos os cidadãos, porque nos direitos à educação, saúde, seguridade social, justiça, transporte coletivo, etc., enquanto bens de consumo de primeira necessidade, ao lado dos serviços públicos de qualidade e das estruturas administrativas que os suportam, fazem parte do funcionamento da sociedade e do desenvolvimento humano (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2004).

Nessa direção, o primeiro investimento se volta à educação, tendo em vista que parte da sociedade não se reconhece como responsável pela cidade onde habita. Não é ao acaso que no capítulo IV, arts. 43–45, do Estatuto da Cidade, convocam-se os cidadãos para a garantia da gestão democrática participativa (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, estamos pautados no ideário de Paulo Freire (2003, p.11–13), que ressalta a impossibilidade de transformação do mundo sem a superação da condição de oprimido e opressor, superação que não ocorrerá sem a participação de todos, nesse caso no espaço social da cidade ao enfrentamento de suas possíveis crises. Para a efetivação desse apelo sensível, Freire chama a atenção dos sujeitos responsáveis pela cidade para a importância da convocação dos envolvidos: família, gestores públicos, educadores e educandos (cidadãos e cidadãs) a assumirem com lucidez a proposta de cidadania *na* e *com* a cidade.

Para Paulo Freire (2003, p.43) estamos tratando da conscientização de uma cidade dotada de qualidades. “É a cidade para a educação e a educação para a cidade”. Nestes moldes, a educação comprometida e dialógica vem ao encontro da ideia de Cidade Educadora tal como prevista na forma da lei contida no art. 43, do Capítulo IV — “Gestão Democrática da Cidade” — do Estatuto

das Cidades, porque conforme consta neste capítulo, deve-se romper com a tal superada visão administrativista disciplinar e/ou orientar as cidades a partir de regramentos impostos somente pelo Poder Público (BRASIL, 2001).

Para Bernet (1997, p.13), o conceito de Cidade Educadora se tornou popular no século XX, mas sua ideia pode ser considerada antiga, visto que o ideal de relação entre educação e cidade já era difundido na Grécia Clássica, relacionando intimamente a *paideia* e a *polis*, assim como “as utopias renascentistas que projetaram cidades ideais em que a educação desempenhou um papel fundamental”, estando presente nos ideais de cidades antigas e também nas teorias pedagógicas recentes.

De acordo com Villar (2001, p.21), são diversas as nomenclaturas utilizadas para se caracterizar um território que educa, tais como “Sociedade Pedagógica”, formulada por Jacky Beillerot em 1985, “Sociedade Educativa” por Torsten Husen em 1978, também o termo “Sociedade Educadora” de Aldo Agazzi em 1974 e Edgar Faure em 1973, este utiliza tanto o termo “Cidade Educativa” quanto “Cidade Educadora” no Relatório da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) de 1973, intitulado “*Aprender a ser: La educación del futuro*”, no qual traz discussões sobre os desafios que a educação deve enfrentar para se adaptar às mudanças na sociedade, inclusive nas cidades.

O conceito de Cidade Educadora, que aparece primeiramente no relatório de Faure (1973), também se alinha com os demais anteriormente citados, sempre destacando “as potencialidades educativas do território e o papel dos diferentes agentes na rendibilização das mesmas”, sendo a base evolutiva para os princípios de uma Cidade Educadora (VILLAR, 2001, p.21).

Bernet (1997, p.15) também menciona Faure (1973) devido a sua importância histórica ao difundir o conceito de Cidade Educadora em seu relatório, principalmente na terceira parte, “*Hacia una Ciudad Educativa*”, tratando deste termo como uma metáfora, parte de sua trajetória conceitual, mas não do desenvolvimento do conceito e propostas consolidadas para uma Cidade Educadora.

Para Faure (1973, p.38), as atividades escolares acabam extrapolando tal ambiente, sendo reproduzidas externamente à esfera institucional e sem vínculo com a educação formalizada, como consequência há uma série de modificações ocorridas na sociedade contemporânea. Portanto, conforme os aspectos técnicos e científicos evoluem, o ser humano se adapta, podendo absorver diariamente uma grande massa de informações por meios de comunicações, fazendo com que os meios tradicionais de educação se tornem frágeis frente às novas tecnologias, apontando que a educação não se limita ao ambiente escolar e não pode ser resumida a um aspecto formal, estando aberta para diversas oportunidades presentes no território.

Bernet (1997, p.15) aponta então que a expressão “Cidade Educadora” pode ser considerada uma ideia-força. Por ser um termo genérico, gerado a partir da junção de dois conceitos que se tornam uma espécie de lema, um *slogan*, a Cidade Educadora possui “uma função de sensibilização na medida em que quer diretamente contribuir para a conscientização dos cidadãos sobre a dimensão educacional de sua cidade e a responsabilidade compartilhada que em relação a ela é imputável a eles”, ou seja, uma força sensibilizadora capaz de conscientizar para a responsabilidade social.

Porém, tal ideia-força também recebe suas críticas por Bernet (1997, p.16), colocando-a na posição de utopia, por ser uma pedagogia pensada, mas dificilmente executada devido à complexidade que se encontra a cidade e o “pensamento pedagógico que consiste na aspiração de construir um ambiente educacional total. Isto é, um meio no qual todos os incidentes educacionais poderiam ser controlados”. Se visto desta forma, tal pensamento pedagógico seria de difícil realização, já que as cidades estão em constante transformação, principalmente espacial, logo, o controle de incidentes se torna inviável. Por isso a necessidade de projetos que envolvam o conceito de Cidade Educadora como uma rede comunicativa e integradora.

A ideia-força de Cidade Educadora, podendo assim ser considerada, possui etapas evolutivas que se dispõem em três períodos, de acordo com Villar (2001, p.23) em uma entrevista com Fiorenzo Alfieri¹, aponta que a primeira etapa se dá entre os anos 1970 e 1980, com a crescente inclusão da comunidade na formação de crianças e jovens nas instituições escolares. Todavia, nos anos 80 entende-se que esta relação não foi suficiente, pois apenas inseriu a cidade no meio escolar, e não o inverso, sendo “fundamental que a cidade invente o seu próprio modo de relacionar-se com as crianças e jovens com independência da instituição escolar, devendo procurar canais alternativos de comunicação”, propondo um meio de relações educativas que não devem se desenvolver apenas no meio escolar, em que a relação escola-cidade seja recíproca.

Já na segunda etapa evolutiva, nos anos 80, Villar (2001, p.24) aponta haver um crescimento considerável de reflexões culturais ocorridas na escola, fazendo com que “os diversos grupos de jovens obtenham um modo de relacionar-se com a cidade fora do tempo escolar”, potencializando as experiências vividas no território, aproximando-se da concepção atual de Cidade Educadora.

Na terceira etapa, explica Villar (2001, p.25), as relações entre escola e comunidade tomam uma forma mais concreta, mediante “um projeto educativo territorial entre os diferentes agentes educativos implicados”, considerando-as como mais um agente, a criança capaz de participar nas decisões em comunidade, utilizando-a como um novo indicador para se conduzir uma cidade.

¹ Fiorenzo Alfieri participou do III Congresso das Cidades Educadoras realizado em Bolonha em 1994, no qual a *Carta das Cidades Educadoras* proposta pela Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE) em Barcelona, de 1990, passou por nova revisão (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2004).

Além das etapas de formação do conceito “Cidade Educadora”, Bernet (1997) apresenta as possíveis dimensões conceituais, sendo: “Aprender na Cidade” (“*Aprender en la Ciudad*”), “Aprender com a Cidade ou da Cidade” (“*Aprender de la Ciudad*”) e “Aprender a Cidade” (“*Aprender la Ciudad*”).

Tais dimensões conceituais se desdobram em dois níveis que especificam seus princípios: descritivo e projetivo; sendo o nível descritivo o reconhecimento do potencial educativo das cidades, sendo ele, positivo ou negativo; enquanto o nível projetivo trata de “otimizar a projeção educacional da cidade” (BERNET, 1997, p.20). Ou seja, todas as cidades possuem um potencial educativo (nível descritivo), porém necessitam de um projeto que otimize esse potencial (nível projetivo).

A ideia é, portanto, que a cidade deixe de ser somente o espaço geográfico-territorial onde se constrói ou se localiza a escola, e seja o lugar verdadeiro para as ações educativas, conscientizando também seus agentes educativos, por isso dizer: cidade que educa, ao mesmo tempo, cidade que aprende, porque se torna fonte de aprendizagem, de sabedoria e convivência, conforme propõe Villar (2001, p.23).

4 Planejamento urbano e o projeto de Cidade Educadora

O Plano Diretor é uma lei municipal que contém diversas diretrizes referentes ao planejamento e desenvolvimento urbano e rural do município, previstos nos artigos 182 e 183 do Capítulo II da Constituição Federal de 1988, que tratam da Política Urbana com o intuito de garantir o bem-estar dos seus cidadãos, tornando obrigatória a formulação de um Plano Diretor Municipal. Conforme o 1º parágrafo do art. 182, “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, p.112).

O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2010, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, traz outros aspectos, como as diretrizes gerais para a política urbana; no art. 2º, inciso II, com relação à atuação da comunidade, define que a gestão democrática deve ser realizada através 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” (BRASIL, 1988; 2001, p.1).

Além disso, o art. 43 do Capítulo IV, do Estatuto da Cidade, traz os instrumentos que devem ser utilizados pela gestão para garantir a democracia na cidade, incluindo audiências, debates, consultas públicas, conferências e iniciativas populares de projetos de leis e planos de desenvolvimento urbano, reafirmando que a participação popular é fundamental na elaboração de políticas públicas. Os artigos 44 e 45 abordam desde a garantia do direito a cidades sustentáveis,

planejamento, gestão democrática que visa a participação da população e associações representativas da sociedade, até diretrizes de “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (BRASIL, 1988; 2001, p.1).

Além destas diretrizes no plano federal, o Plano Diretor é mencionado na Lei Orgânica do Município de Porto Velho, em seus artigos 47, 65 §4º, 144, 146 e 150. A temática é introduzida no art. 47 tendo como uma das competências da Câmara Municipal, legislar sobre o Plano Diretor Municipal e suas leis urbanísticas; em seguida, o art. 65 traz que as duas comissões permanentes da Câmara Municipal convocará obrigatoriamente “pelo menos 02 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de lei” sobre diversas leis, incluindo o Plano Diretor e outras leis que dele acabam se desdobrando (PORTO VELHO, 1990a, p.28).

O Plano Diretor também é matéria considerada objeto de Lei Complementar, como disposto no art. 67. Já sobre a Política Urbana, a Lei Orgânica do Município de Porto Velho afirma que o Planejamento Urbano é essencial para o desenvolvimento das funções da cidade. Sendo assim, o Plano Diretor, após ser aprovado pela Câmara Municipal, é considerado o dispositivo que versa sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana, além disso, mantendo o disposto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, afirmando em seu art. 144 §2.º, que “a propriedade cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação urbana expressa no plano diretor” (PORTO VELHO, 1990a, p.51–52).

Para compreender as temáticas que envolvem o Planejamento Urbano no município de Porto Velho, desenvolveu-se um fluxograma temático (Figura 1) a fim de indicar quais as diretrizes básicas comuns encontradas em Planos Diretores, tomando como base o último Plano Diretor já institucionalizado, de 2008 (PORTO VELHO, 2008).

Figura 1 – Temáticas referentes ao Planejamento Urbano



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Porto Velho (2008).

A Figura 1 demonstra claramente que a divisão de diretrizes propostas para o planejamento do Município de Porto Velho entre os anos de 2008 e 2018, correspondentes ao seu tempo de vigência conforme o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), não especifica ou dá destaque para a educação cidadã dos porto-velhenses, sendo esta questão observada indiretamente em diretrizes como a Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural e diretamente nas diretrizes para uma Política de Meio Ambiente, no art. 8, inciso VI, no qual a política de meio ambiente deve “estabelecer programas de educação ambiental para os diferentes segmentos da comunidade” (PORTO VELHO, 2008, p.7).

Além da presença de direcionamentos para projetos educacionais, este plano ainda propõe a Educação e a Cultura como destaque no Sistema de Informações Municipais, que deve reunir “informações sobre aspectos físico-territoriais, ambientais, socioculturais, econômicos, urbanísticos e institucionais”, envolvendo estas e outras questões que influenciam diretamente no desenvolvimento do município (PORTO VELHO, 2008, p.30).

Nesse contexto, o Plano Diretor de 2008, último a ser institucionalizado em Porto Velho, demonstra haver uma falha na especificação de suas diretrizes, visto que o município possui diversas características, tanto sociais e econômicas, quanto culturais, tornando a execução de tais propostas certamente prejudicada pela falta de direcionamento para uma Educação Cidadã, diferentemente do projeto de Cidades Educadoras que, através dos Programas das Cidades Educadoras (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2004), reúnem vários instrumentos de democracia e cidadania que podem contribuir para os Governos e a sociedade civil promoverem a função social das cidades, por meio de um processo ou programa socioeducativo (BLANC, 2012).

Tais programas só são válidos se contribuírem para o diálogo entre Governo e sociedade civil se observados estrategicamente durante um processo de revisão ou elaboração de leis municipais, que devem contar com a participação direta da sociedade. Neste sentido, o processo de revisão do Plano Diretor de Porto Velho é o momento ideal em que ocorre este diálogo. Nesse contexto, ao abordar sobre programas e planejamento, tratamos sobre um projeto de política pública municipal e não somente de política de governo.

As políticas públicas são ações desenvolvidas pelo Estado para efetivar formas de gerir determinados aspectos da vida do cidadão. Ao mapear como a literatura vem tratando o tema, Souza (2006, p.26) resume a política pública como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Para a autora, a formulação das políticas se constitui “no estágio

em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Bucci *et al.* (1997, p.90) ressaltam que a justificativa para as políticas públicas são os próprios direitos sociais que deverão ser concretizados pelas ações do Estado, ou seja, as políticas públicas. Assim, “A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais”.

Consoante, a Constituição Federal do Brasil, de 1988, garante a todo cidadão certos direitos sociais e determina quais serão garantidos pelo Estado mediante políticas públicas, como saúde e educação, por exemplo. Portanto, como explica Höfling (2001, p.31), política pública é o “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

A diferenciação entre Política Pública de Estado e Política Pública de Governo torna-se essencial nesta discussão para compreender o papel do Estado na elaboração, implantação e manutenção das políticas públicas educacionais, como o caso da atualização do Plano Diretor do Município de Porto Velho, quanto esta abordagem contribui para a compreensão da proposta apresentada neste artigo.

5 O processo de revisão do Plano Diretor de Porto Velho (2018–2019)

Conforme apontado, os dispositivos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001) afirmam que a revisão do Plano Diretor deve ocorrer a cada dez anos e deve ser participativa em seus diversos níveis e etapas (BRASIL, 1988; 2001).

Em Porto Velho, município e capital do estado de Rondônia, o primeiro Plano Diretor vigente data de 1987, denominado “Anteprojeto de Lei de Urbanismo e Edificações do Município de Porto Velho”, substituído pela Lei n.º 933 de dezembro de 1990, com o título “Plano Diretor de Porto Velho”, antecedida pela Lei n.º 932, de 19 de novembro de 1990, relativa ao Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Porto Velho (PORTO VELHO, 1987; 1990b; ZUIN; DIAS, 2020).

Em 2008 é aprovado o Plano Diretor, após 18 anos, tendo como produto final o texto da Lei Complementar n.º 311, de 30 de junho de 2008 (PORTO VELHO, 2008). Portanto, em 2018, dez anos depois, o Plano Diretor encontrava-se em processo de revisão, desta vez intitulado de “Plano Diretor Participativo de Porto Velho” ou PDP, em que se revisou as leis urbanísticas complementares e antigas, apresentando propostas de novas leis postas em votação ao fim de seu processo de revisão — previsão para 2020. Sendo elas a Lei Complementar de Reestruturação do

Conselho da Cidade (PORTO VELHO, 2009; 2015), a Lei Complementar do Código de Obras e Edificações, a Lei Complementar do Parcelamento do Solo Urbano, a Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo Urbano e a Lei Complementar da Outorga Onerosa do Direito de Construir (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Para realizar todo o trabalho de revisão do PDP e desdobramentos, a Prefeitura Municipal de Porto Velho, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPOG), realizou um contrato com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e elaborou o cronograma de fases a serem cumpridas para que a revisão do Plano Diretor se efetivasse em um prazo de 12 meses (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

As fases descritas no cronograma contam com diversas atividades participativas, resultando em diagnósticos que contém informações atualizadas das pesquisas realizadas pelas equipes do IBAM e a Prefeitura ao longo deste processo. Com isso, tornou-se público o primeiro documento referente ao processo de revisão do Plano Diretor Participativo, denominado “Produto 1 – Plano de trabalho”, que traz toda a metodologia, planejamento, organograma e cronograma que serviram de base desde seu lançamento até a institucionalização do PDP que agora conta com a adição do termo “Participativo” ao seu título (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Este documento apresenta a metodologia a ser utilizada durante a revisão, divididas em três dimensões, sendo elas: produção técnica; a integração entre as equipes do IBAM e da Prefeitura Municipal; e as estratégias para mobilização social e condução do processo participativo, sendo a última a metodologia que foca esta pesquisa para compreender como se dá a comunicação e mediação entre as equipes envolvidas e a população em vistas aos princípios da Cidade Educadora (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Dentre os objetivos gerais descritos no Plano de Trabalho, o que se destaca para esta pesquisa é o aspecto participativo que conta com a presença da população em vários momentos da revisão do PDP. Através da mobilização dos atores e das atrizes sociais neste processo, podemos ter uma dimensão clara das reivindicações e o nível de conscientização cidadã dos participantes. Porém, este é um ponto a ser analisado conforme o resultado da metodologia de Mobilização Social aplicada, na qual o espaço de fala e comunicação entre sociedade e poder público se desenvolve, sendo observado apenas após a aprovação dos Plano Diretor Participativo e seus desdobramentos na Câmara Municipal de Porto Velho.

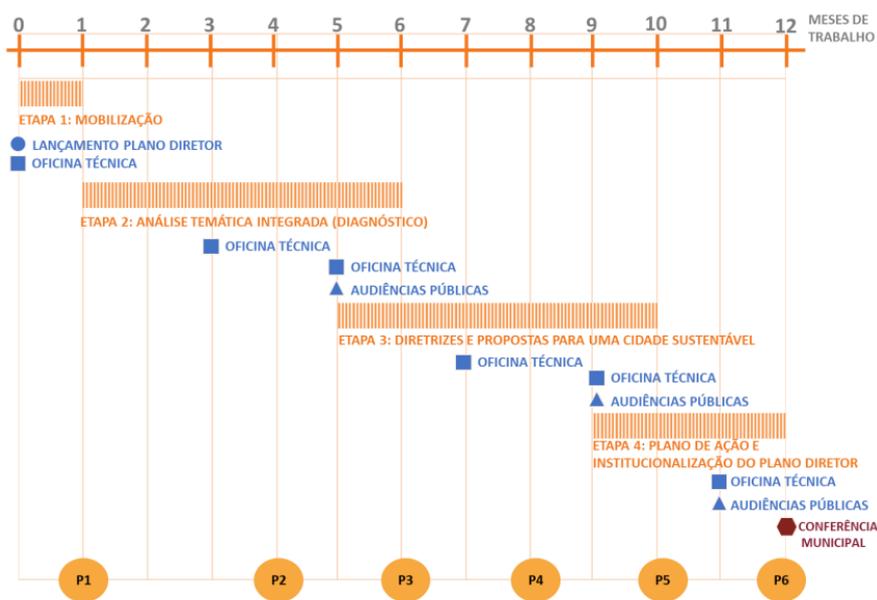
A participação dos diversos segmentos sociais também está prevista no processo de revisão do Plano Diretor Participativo, no qual, o “Produto 1 – Plano de Trabalho”, documento fornecido pela Prefeitura de Porto Velho, através da SEMPOG juntamente IBAM por meio de contrato,

forneceu assessoria técnica e metodológica à revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho e legislação urbanística complementar (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Conforme descrito no “Produto 1 – Plano de Trabalho”, “o processo de revisão do Plano Diretor e da legislação urbanística complementar envolveu 4 (quatro) fases que seriam executadas ao longo de 1 (um) ano”, sendo elas: Fase I: Mobilização; Fase II: Análise Temática Integrada (Diagnóstico); Fase III: Diretrizes e Propostas para uma Cidade Sustentável; Fase IV: Plano de Ação e Institucionalização do Plano Diretor. Um diagrama das quatro fases é ilustrado na Figura 2 (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.21).

Ao final de cada fase, a gestão se comprometeu a tornar público o compilado de registros e informações derivadas das pesquisas e dados coletados da fase em questão, denominados “Produtos”.

Figura 2 – Diagrama das quatro fases do processo de revisão do Plano Diretor Participativo



Fonte: Porto Velho e IBAM (2018a, p.22).

Conforme Figura 2, presente no “Produto 1 – Plano de Trabalho”, “em todas as fases, serão realizadas Oficinas Técnicas com a ETM [Equipe Técnica Municipal] e, a partir da Fase II serão realizadas as Audiências Públicas, para apresentação de resultados parciais e finais do trabalho” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.21). Portanto, as audiências públicas participativas marcam o fim de cada etapa, sendo de grande importância a presença da população para debate e aprovação do trabalho realizado.

Vale destacar que a Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um Projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor (PÓLIS, 2005).

Geralmente, a Audiência é uma reunião com duração de um período (manhã, tarde ou noite), coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Nela, apresenta-se um tema e a palavra então é dada aos cidadãos presentes para que se manifestem (PÓLIS, 2005).

Vale destacar ainda que a Conferência Municipal, por mais que seja um marco do final do processo de revisão do PDP, não caracteriza a aprovação do seu texto na Câmara Municipal, apenas que houve aprovação por parte de toda a população.

Além do cronograma temático apresentado, elaborou-se uma logística para viabilizar os trabalhos que seriam realizados em cada fase, sendo eles:

A logística para realização de todos os eventos é de responsabilidade do Município e compreende:

- a) Publicação oficial de convocação e expedição de convites para associações representativas dos vários segmentos sociais;
- b) Divulgação dos eventos (mídia local, internet, redes sociais) produção e reprodução de material de divulgação para a população, entidades de classe e associações representativas dos vários segmentos sociais;
- c) Disponibilização dos conteúdos temáticos elaborados pela consultoria;
- d) Disponibilização de espaços e preparação de locais para realização das reuniões, oficinas e Audiências Públicas previstas neste Plano de Trabalho, adequados para o público estimado;
- e) Disponibilização de equipamentos, tais como computadores, projetores, telas de projeção, fotográficos, para filmagem e gravação, microfones, caixas de som, dentre outros, com o respectivo apoio de pessoal para seus funcionamentos;
- f) Deslocamentos da ETM e do ConCidade para os eventos;
- g) Registro de presenças em cada evento;
- h) Sistematização de resultados das Oficinas Comunitárias Distritais;
- i) Gravação e elaboração de atas das Audiências Públicas. (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.23).

Toda a logística apresentada foi desenvolvida pela Prefeitura Municipal e sua Equipe Técnica Municipal (ETM) em conjunto com os profissionais do IBAM. Observou-se que a mobilização para a participação popular está presente em diversos itens, como a “Publicação oficial de convocação e expedição de convites para associações representativas dos vários segmentos sociais”, de suma importância para convocar formalmente a sociedade por meio de seus

representantes. O item b) “Divulgação dos eventos (mídia local, internet, redes sociais)”, se compromete a tornar o acesso à informação mais amplo, utilizando-se de redes sociais como *Instagram* e *Facebook* (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PORTO VELHO, 2018), o *site* oficial do Plano Diretor de Porto Velho e mídia local mais simplificada, para alcançar locais de difícil acesso (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.23).

5.1 Fase I: Mobilização

A mobilização popular é um ato de extrema relevância para designar ou caracterizar a ideia de Cidade Educadora.

No que compete à análise da atualização do Plano Diretor de Porto Velho, a Fase I é compreendida no Lançamento do Plano Diretor, Oficinas Técnicas, entre outras atividades. O marco inicial desta Fase, conforme o “Produto 1 – Plano de Trabalho”, se deu no dia “2 de abril de 2018, com trabalhos internos tanto do IBAM como da Prefeitura Municipal”, correspondente à “mobilização das equipes técnicas do IBAM e da Prefeitura, à formação da ETM, à solicitação de informações preliminares para detalhamento do Plano de Trabalho e realização da Oficina Técnica 1” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.23).

A mobilização das Equipes Técnicas, tanto municipal quanto do IBAM, foi de grande importância para a estrutura do processo de revisão, visto que os profissionais envolvidos agregam diversas especialidades, como “Arquiteto Urbanista, Engenheiro Mecânico, Ambiental, Bióloga, Assistente Social e Geógrafo” por parte do IBAM (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.23). Todavia, não se confere aqui a mobilização popular como deve ser caracterizado para o cumprimento do Plano Diretor Participativo.

Já a primeira mobilização por parte da Prefeitura Municipal de Porto Velho se deu por meio de publicação no Diário Oficial do Município de Porto Velho no dia 19 de abril de 2018, com as Portarias n.º 006/GAB/SEMPOG e n.º 007/GAB/SEMPOG, ambas de 16 de abril de 2018 (PORTO VELHO, 2018a, p.5; 2018b, p.6). Nestas portarias o Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Velho designou servidores de diversas secretarias para compor a ETM, que receberam o treinamento realizado pelo IBAM. A primeira visita técnica foi realizada entre os dias 09 e 13 de abril de 2018, contendo diversas atividades, como visita de campo para reconhecimento da cidade, lançamento público do processo de revisão do PDP, Oficina Técnica 1, reunião com os Presidentes de Associações de Bairros, reunião com o Conselho da Cidade (ConCidade), reunião com Administradores Regionais de Porto Velho, reuniões com órgãos públicos e reunião de consolidação.

O Lançamento Público do Processo de Revisão do PDP foi realizado no dia 10 de abril de 2018, conforme o Plano de Trabalho; participaram do evento o “Prefeito Municipal, Secretarias Municipais, representantes de diversos órgãos e instituições, o Superintendente Geral do IBAM, e demais interessados” para conhecimento de todos o processo de trabalho que seria realizado nos próximos 12 meses (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.24).

Na Oficina Técnica 1, a equipe técnica do IBAM realizou atividades em conjunto com a ETM visando “promover a integração entre as equipes, o nivelamento conceitual, a coleta de informações e o levantamento das principais questões municipais e urbanas que impactam no desenvolvimento local” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.25).

As reuniões que se seguiram tiveram como objetivo principal apresentar todo o contexto do Plano Diretor e seu processo de revisão, tendo início pela reunião com os Presidentes de Associações de Bairros, na qual os participantes, considerados representantes dos segmentos sociais, apontaram questões a serem discutidas durante o processo, demandas e questões problemáticas da cidade de Porto Velho, como o “avanço das ocupações sobre áreas de preservação permanente, em especial no entorno de nascentes de águas minerais, questões relacionadas às áreas de invasão, à regularização fundiária e aos vazios urbanos, dentre outros temas” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.25).

Já a reunião com o Conselho da Cidade aproximou os conselheiros à discussão e favoreceu debates acerca da atuação do ConCidade² neste processo e abriu espaço para a reivindicação de temáticas que deveriam ser abordadas durante o processo (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Na reunião com Administradores Regionais de Porto Velho, os participantes abordaram questões predominantes em cada distrito do município de Porto Velho, como regularização fundiária, necessidade de criação de instrumentos legais e código de postura para os distritos, a falta de um hospital regional que atenda os distritos mais distantes e a demarcação territorial dos distritos (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

As reuniões com órgãos públicos aproximaram o processo de revisão do PDP com as informações que estes órgãos possuem, como o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), do Ministério da Defesa, e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Nesse sentido, há que se analisar o cumprimento das etapas sugeridas pelo extinto Ministério das Cidades em 2019, que pautou a agenda municipal para tal feito (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

²O Conselho Nacional de Cidades é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério das Cidades. O Conselho foi instituído em 2004, em convergência com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2021).

Nesta direção, a reunião de consolidação entre o IBAM e a ETM, na qual “foram discutidos os próximos passos, organização dos trabalhos, e fluxos internos de cada secretaria” para compatibilizar as informações coletadas com o plano de trabalho do processo de revisão, passou a orientar os trabalhos (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.25).

5.2 Fase II: análise temática integrada (diagnóstico)

Durante a Análise Temática Integrada, as equipes estiveram empenhadas em coletar o máximo de informações que podem compor o processo e atualizar todos os dados referentes às temáticas que envolvem o Plano Diretor de Porto Velho, que serviria de “aponte para as questões críticas e potencialidades do Município de Porto Velho”, logo, revelaria a atual situação do município em diversas questões. A partir destes dados coletados, o processo seguiu com a elaboração de propostas a fim de sanar as problemáticas identificadas para os próximos dez anos, período em que as diretrizes do Plano Diretor devem ser colocadas em prática (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.25).

Esta Fase é um dos pontos-chave no processo, porque influencia diretamente no produto final, uma vez que as informações fornecem uma análise crítica dos trabalhos realizados, ou não, com base nas diretrizes do Plano Diretor anterior. São temáticas complexas que devem ser observadas em cada distrito, visto que cada um possui sua especificidade, desde a questão econômica até a localização. São estas especificidades que foram coletadas, organizadas e analisadas durante o processo, formuladas em um Diagnóstico Preliminar (Produto 2) e confirmadas durante a Fase II, para compor o Diagnóstico Consolidado, Produto 3, divulgado ao fim desta Fase (PORTO VELHO; IBAM, 2018a; 2018b; 2018c).

As principais atividades da Fase II consistem em uma segunda Visita Técnica, na 1ª Rodada de Oficinas Comunitárias Distritais, uma terceira Visita Técnica, na Elaboração do Diagnóstico Preliminar, entregue ainda durante esta Fase, Visita Técnica 04 e a 1ª Rodada de Audiências Públicas no Distrito Sede e nos demais distritos, que finaliza esta etapa e divulga o “Produto 3 – Diagnóstico Consolidado” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a; 2018c).

As visitas técnicas realizadas nesta Fase II tiveram como foco o alinhamento entre as equipes, treinamento da metodologia a ser utilizada na 1ª Rodada de Oficinas Comunitárias Distritais, entre outros aspectos e informações que compõem os produtos elaborados ao final de cada etapa (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

As Oficinas Técnicas foram organizadas de maneira que todos os distritos do Município de Porto Velho, não somente o Distrito Sede, tivessem acesso e participação ativa no processo de revisão do Plano Diretor (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Com isso, esta Fase apresentou de forma mais ativa a mobilização social, feita diretamente com a população, além de seus representantes, dividido de forma que Alto, Médio e Baixo Madeira, como é de conhecimento da população, para facilitar a logística da ETM e a acessibilidade da população (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Após a 1ª Rodada de Oficinas Comunitárias Distritais, a Fase II seguiu com mais uma Visita Técnica para alinhar as informações coletadas durante as atividades realizadas nos distritos, para assim, elaborar o Diagnóstico Preliminar, documento que conta com todas as demandas apresentadas de forma organizada e compatível com o conteúdo exigido para o Plano Diretor, para então ser objeto de discussão na 1ª Rodada de Audiências Públicas (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

As Audiências Públicas que se seguiram nesta Fase II, no qual as “contribuições recebidas nesses eventos foram insumos para a consolidação do diagnóstico e formulação de propostas preliminares. A ETM fez a sistematização dos resultados das audiências realizadas nos Distritos” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.30). Após as atividades da Fase II, consolidou-se o Diagnóstico Preliminar, que compatibilizava as demandas com propostas elaboradas ao final desta Fase, divulgado o “Produto 3 – Diagnóstico Consolidado”, agora como proposta base para a etapa seguinte (PORTO VELHO; IBAM, 2018c).

5.3 Fase III: diretrizes e propostas para uma Cidade Educadora

O objetivo de apresentar Porto Velho como potencial Cidade Educadora vem ao encontro da discussão sobre a justiça social e ambiental, porque é discussão relacionada às tentativas de reverter, conscientemente e por meio de trocas de experiências viáveis e sustentáveis, a crise urbana municipal. Para isso, foram propostas nesta Fase III de discussão do Plano Diretor, instrumentos urbanísticos-jurídicos do Estatuto da Cidade, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios/IPTU Progressivo no Tempo; Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção; Estudo de Impacto de Vizinhança e Operação Urbana Consorciada; instrumentos que especificam questões que anteriormente se mantinham em aberto, passível de várias interpretações das legislações urbanísticas de Porto Velho (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

As atividades realizadas nesta Fase tiveram continuidade com a Visita Técnica 05; 2ª Rodada de Oficinas Comunitárias Distritais; Elaboração das Diretrizes e Propostas Preliminares, pelo IBAM; entrega do “Produto 4 – Diretrizes e Propostas Preliminares”; Elaboração das Diretrizes e Propostas Consolidadas, pelo IBAM; publicação do documento para a Audiência

Pública, pela Prefeitura; Visita Técnica 06; 2ª Rodada de Audiências Públicas e a entrega do “Produto 5 – Diretrizes e Propostas” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a; 2018d).

As duas visitas técnicas realizadas nesta Fase objetivaram alinhar as informações que surgiram a cada atividade realizada, além de preparar a ETM para as próximas etapas, como a Oficina Técnica 05, realizando a terceira Reunião Técnica Preparatória para a 2ª Rodada de Oficinas Comunitárias Distritais e a Oficina Técnica 06, com a 4ª Reunião Técnica Preparatória para a 2ª Rodada de Audiências Públicas. As Oficinas Comunitárias Distritais e as Audiências Públicas, tanto nos distritos, como no Distrito Sede (Porto Velho), seguem a metodologia e logística de trabalho da Fase II, porém, com discussões mais consolidadas sobre as diretrizes e propostas até o momento apresentadas (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

Durante a Fase III, nota-se que, conforme o Plano de Trabalho, compreende o momento de maior movimentação e mobilização da população, além de divulgação de informações, dado que é durante ela que são divulgados os produtos 4 (Diretrizes e Propostas Preliminares) e 5 (Diretrizes e Propostas), documentos essenciais para a análise dos resultados dos trabalhos realizados (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

5.4 Fase IV: Plano de Ação e Institucionalização do Plano Diretor

A Fase IV, “Plano de Ação e Institucionalização do Plano Diretor” (PAI), é o momento que mais se aproximou da consolidação do processo, da compatibilização de informações, demandas, discussões, entre outros, em formato de Anteprojetos de Lei, que então, deverão ser votados na Câmara Municipal de Porto Velho.

Esta Fase trouxe discussões mais amplas acerca das temáticas que envolvem o Plano Diretor, visando “privilegiar esclarecimentos e validação de parâmetros urbanísticos propostos e critérios de aplicação dos instrumentos jurídicos-urbanísticos”, visto que nesta Fase já foram consolidadas propostas anteriormente elaboradas e discutidas em oficinas e audiências públicas (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.34).

Por ser um momento de validação de propostas e não de elaboração, as atividades se restringem a Visitas Técnicas, Audiências Públicas e a Conferência Municipal, finalizando com a entrega do Produto 6, contendo toda a proposta do Plano Diretor Participativo e sua legislação urbanística complementar. Todos os Anteprojetos de Lei seguem para aprovação pela população em conferência e encaminhados para votação na Câmara Municipal (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

A atividade inicial desta etapa é a Visita Técnica 7, na qual a Oficina Técnica 6 se desenvolveu com o intuito de reunir as equipes técnicas da prefeitura e do IBAM para alinhamento

das atividades que seriam realizadas. Além da Oficina, realizou-se também durante a Visita Técnica 7, a Reunião Técnica Preparatória 5 para orientar as equipes com relação à próxima Audiência Pública. Em seguida, a Audiência Pública 3, realizada apenas no Distrito Sede (Porto Velho), que apresenta toda a trajetória do trabalho realizado até esta Fase, os documentos e propostas elaboradas e abre espaço para discussão e esclarecimentos sobre pontos críticos apontados pelos participantes (PORTO VELHO; IBAM, 2018a).

A Visita Técnica 8 é realizada após a Audiência Pública 3, para direcionar as equipes para a próxima atividade, a Conferência Municipal, que fechou os trabalhos após a aprovação de todos os participantes, posto que todos os documentos foram divulgados para conhecimento de todos antes deste evento, no qual participam “a ETM, representantes do Poder Executivo e Legislativo, Ministério Público, população e associações representativas da sociedade”, que, por fim, é consolidado com uma reunião para finalizar as alterações solicitadas nos anteprojatos de lei (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.35).

Vale ressaltar que estas atividades contemplam o Plano de Trabalho, sendo passíveis de alterações, como foi o caso das Audiências Públicas no Distrito Sede, que tiveram de ser desmembradas em mais audiências para contemplar os bairros mais distantes do centro.

A partir das fases delimitadas e planejadas pela ETM para o processo de revisão, entende-se que as ações necessitam de uma logística complexa, uma vez que algumas das atividades descritas no Plano de Trabalho são Oficinas Comunitárias e Audiências Públicas nos distritos de Porto Velho. Portanto, necessitou-se de uma metodologia e logística que contemplasse as especificidades de cada local para alcançar a máxima mobilização e participação popular.

6 Considerações finais

Conforme apresentadas, as fases definidas para o processo de atualização do Plano Diretor de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, tiveram início em maio de 2018, desdobrando-se em três pontos: “produção técnica; a integração entre as equipes do IBAM e da Prefeitura Municipal; e as estratégias para mobilização social e condução do processo participativo” (PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.10).

O primeiro ponto da estratégia de mobilização foi a divulgação, contando com uma estratégia publicitária que facilitou o acesso da população ao processo. Entre as estratégias de divulgação, o Plano de Trabalho cita pontos interessantes, como “criação da logomarca da revisão do Plano Diretor pela coordenação da ETM”, também a criação do *site* oficial do Processo de Revisão, utilização de mídias e recursos publicitários mais comuns, como televisão, jornais, rádio, impressão de materiais, mas também as mídias sociais, ponto que diferencia este processo dos

demais registrados em Porto Velho (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PORTO VELHO, 2018; PORTO VELHO; IBAM, 2018a, p.17).

A participação ativa do ConCidade neste processo foi essencial para diversificar a discussão e garantir a fiscalização efetiva durante todo o processo até a votação de seu anteprojeto de lei, a ser verificado mais adiante nos resultados de seu papel dentro deste processo. Paralelamente, as Audiências Públicas validaram todo o trabalho realizado e as informações coletadas, juntamente com suas propostas, de maneira que houvesse compatibilização de informações com o texto que moldaria a proposta a ser votada no final do processo de revisão. As Audiências Públicas ocorreram nas quatro fases do processo de revisão, tanto no Distrito Sede, como nos demais distritos, utilizando a mesma logística das Oficinas Comunitárias Distritais, porém, a cada fase, as Audiências Públicas tinham um objetivo e foco que se alteravam conforme o processo se consolidava.

Por fim, a Câmara dos Vereadores é apresentada como estratégia de mobilização social no sentido de incluir os(as) vereadores(as) em todas as fases do processo e suas discussões, portanto deve haver constante comunicação da Câmara com o processo de revisão e a ETM até o final do processo revisor, como também após a implantação definitiva do PDP do município.

Tendo isto claro, para avaliar se a participação popular é efetiva na revisão do Plano Diretor, foi necessário o desenvolvimento teórico envolto do objeto de estudo, para assim relacionar o nível de participação e a formação destes cidadãos a partir de suas relações com a Equipe Técnica Municipal no Processo de Revisão do PDP, com as potencialidades da cidade de Porto Velho como Cidade Educadora nos preceitos da Carta das Cidades Educadoras.

Com relação aos instrumentos utilizados, o processo de revisão do PDP constituiu a atualização dos dados referentes às diretrizes do Plano Diretor em vigência e, conseqüentemente, a elaboração e divulgação desses dados pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, através da SEMPOG. Estes dados foram divulgados em formato de produtos, sendo eles quatro arquivos correspondentes às fases que se dividiram no processo realizado entre 2018 e 2019 em todo o município de Porto Velho, além das minutas de anteprojeto de leis com as propostas finais para a Lei Complementar do Plano Diretor; Lei Complementar da Outorga Onerosa do Direito de Construir; Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo Urbano; Lei Complementar do Código de Obras e Edificações; Lei Complementar do Parcelamento do Solo Urbano e Lei Complementar da Reestruturação do Conselho da Cidade, para assim verificar se estes textos consideraram ou não o diálogo realizado com a população durante o processo de revisão.

A pesquisa realizada em torno do recorte local (o município de Porto Velho) e temporal (2018–2019) considera que uma cidade pode se tornar educadora a partir do momento que seus habitantes compreendam tantos os níveis de educação na cidade, quanto suas propostas de

participação para deliberar sobre seus projetos de vida e de planejamento. Daí que as cidades podem ser vistas como potenciais educativos e educadores colocados em prática. Nesse contexto, a cidade que aprende e a cidade que ensina. Para isso, contudo, é preciso compreender os motivos do descontentamento da população, a apatia política, a falta de participação e empatia com as questões sociais da cidade. Afinal, não basta somente a indignação com a falta de planejamento, de saneamento básico, entre outras questões que afligem diversas cidades brasileiras, mas, a participação ativa dos cidadãos e cidadãs nos modos de vida na e da cidade.

Na linha da educação como incitadora de mudanças e melhorias para a prática da cidadania, encontramos o modelo da Cidade Educadora, aquela que tem personalidade única, porque integrada ao contexto onde está situada, capaz de interagir com os seus habitantes, cujo objetivo principal é aprender através da troca de experiências. A cidade deve exercer e desenvolver esta função educacional paralelamente às que já exerce tradicionalmente (econômica, social, política de prestação de serviços) e poder promover a inclusão social de seus cidadãos (jovens, adultos e anciões), ao mesmo tempo, em que se propõe a transformar seu ambiente em um templo do conhecimento sem exclusões.

Nesse sentido, a cidade prioriza os projetos direcionados a todos, para garantir a capacidade de expressão, afirmação e potencialização das aptidões de seus cidadãos, combatendo a injustiça e sendo espaço da solidariedade e do reconhecimento, como a defesa da participação, mobilização social em prol da atualização do seu planejamento urbano, tal como proposto até aqui, na atualização da ação educativa do município de Porto Velho–RO, por meio do Plano Diretor Participativo.

Por fim, observamos que no município de Porto Velho há uma complexidade social e espacial, pois, enquanto grande parte da população no meio urbano tem acesso aos bens e serviços para a dignidade da pessoa humana, por outro lado, tem a população sem qualquer infraestrutura e/ou equipamentos públicos que possam lhe garantir o mínimo dos direitos sociais que constam na Constituição brasileira. Do mesmo modo, observou-se a facilidade de parte da população portovelhense ao acesso à informação para participar do debate, audiências e conhecimento sobre a revisão do Plano Diretor Participativo, embora na zona rural o acesso à informação continue dificultado pela falta de condições, tais como energia elétrica, logística, internet, etc. Este obstáculo na comunicação faz com que a falta de informação afaste a população de seus direitos, mesmo que estejam garantidos na lei.

Referências

- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS. Carta das Cidades Educadoras. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DAS CIDADES EDUCADORAS, 8, 2004, Génova. *Anais eletrônicos* [...]. Génova, 2004. Disponível em: <https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2013/10/Carta-Portugues.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- BERNET, Jaume Trilla. Cidades educadoras: bases conceituais. In: ZAINKO, M. A. S. *et al.* *Cidades Educadoras*. Curitiba: Editora UFPR, 1997. p.13–34.
- BLANC, Priscila Ferreira. *Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade*. Curitiba: Juruá, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/. Acesso em: 20 jun. 2023.
- BRASIL. *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Conselho das Cidades (ConCidades). *Gov.br*, Brasília, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 1997.
- FAURE, Edgar. *Aprender a ser: La educación del futuro*. Madrid: 1973. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132984>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- FREIRE, Paulo. *Política e Educação: ensaios*. 7. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- GADOTTI, Moacir. A escola na cidade que educa. *Cadernos Cenpec*, [s.l.], v. 1, n. 1, 2006. doi: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v1i1.160>
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, [s.l.], v. 21, n. 55, p. 30–41, 2001. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>
- LIMA, Abnael Machado de. A cidade. *Portal Prefeitura Porto Velho*, Porto Velho, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/17800/a-cidade>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PORTO VELHO. *Logomarca do Processo de Revisão do Plano Diretor Participativo de Porto Velho*, 27 abr. 2018. Facebook: @PlanoDiretorParticipativoPVH. Disponível em: <https://www.facebook.com/PlanoDiretorParticipativoPVH/photos/a.1638949319759737/2052208778433787/?type=1&theater>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PÓLIS. *Participação Popular na Construção do Poder Local – Apostila nº 24*. São Paulo: Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>. Acesso em: 20 jun.2023.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. *Anteprojeto de Lei de Urbanismo e Edificações do Município de Porto Velho – Plano Diretor*. Porto Velho: Prefeitura do Município de Porto Velho; SEMPOG, 1987. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/03/23982/1521120885plano-diretor-1987-porto-velho.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. *Lei Orgânica do Município de Porto Velho*. Porto Velho: Câmara Municipal, 27 mar. 1990a. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.leg.br/leis/lei-organica-municipal/leiorganicadeportovelho.pdf/view>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Diretor de Porto Velho*. Porto Velho: Prefeitura do Município de Porto Velho; SEMPOG, 1990b. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/03/23982/1521120951plano-diretor-pvh-lei-933-1990.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Diretor de Porto Velho*. Porto Velho: Prefeitura do Município de Porto Velho; SEMPOG, 2008. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/03/23982/1521121025lei-comp-311-plano-diretor.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. *Lei Complementar n.º 365, de 02 de dezembro de 2009*. Cria o Conselho Municipal da Cidade de Porto Velho e dá outras providências. Porto Velho: Câmara Municipal, 02 dez. 2009. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/07/27322/15329599531529946343lei-complementar-no-365-de-021209-cria-o-conselho-municipal-da-cidade.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. *Lei Complementar n.º 570, de 14 de maio de 2015*. Reestrutura o Conselho Municipal da Cidade de Porto Velho e dá outras providências. Porto Velho: Câmara Municipal, 14 mai. 2015. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2017/12/25473/1513357277lei-comp-n-570-de-14052015-3.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. Portaria n.º 006/GAB/SEMPOG. Designa os servidores relacionados a comporem a Equipe Técnica Municipal – ETM para acompanhamento e recebimento dos serviços derivados do Contrato objeto desta portaria. *Diário Oficial do Município de Porto Velho*: n. 5.678, p.5, 19 abr. 2018a. Disponível em: <https://arquivos.portovelho.ro.gov.br/uploads/leisdom/2/1524174788dom-5678-19-04-2018.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. *Portaria n.º 007/GAB/SEMPOG*. Designa os servidores relacionados comporem a Coordenadoria da Equipe Técnica Municipal – ETM para acompanhamento e recebimento dos serviços derivados do Contrato objeto desta portaria. *Diário Oficial do Município de Porto Velho*: n. 5.678, p.6, 19 abr. 2018b. Disponível em: <https://arquivos.portovelho.ro.gov.br/uploads/leisdom/2/1524174788dom-5678-19-04-2018.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Produto 1 – Plano de Trabalho*. Porto Velho: Prefeitura do Município de Porto Velho; SEMPOG; IBAM, 2018a. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/08/27714/1534433580p1planode-trabalho-pd-portovelho11-05.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Produto 2 – Diagnóstico Preliminar*. Porto Velho: Prefeitura do Município de Porto Velho; SEMPOG; IBAM, 2018b. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/07/27714/1532967613diagnostico-preliminar.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Produto 3 – Diagnóstico Consolidado*. Porto Velho: Prefeitura do Município de Porto Velho; SEMPOG; IBAM, 2018c. Disponível em: <https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/12/27807/1544012333produto3-diagnosticoconsolidado.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Produto 4 – Diretrizes e Propostas Preliminares*. Porto Velho: Prefeitura do Município de Porto Velho; SEMPOG; IBAM, 2018d. Disponível em: <https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/arquivos/download/29104/produto-4-diretrizes-e-propostas-preliminares>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, [s.l.], v. 16, p.20–45, 2006. doi: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

TEIXEIRA, Marco Antônio Domingues; FONSECA, Dante Ribeiro. *História Regional: Rondônia*. Porto Velho: Rondoniana, 2003.

VILLAR, Maria Belén Caballo. *A Cidade Educadora: nova perspectiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. *Semiótica e Política: a educação como mediação*. Curitiba: Editora Appris, 2015.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; AIETA, Vânia Siciliano. A Cidade Educadora como lugar da efetivação dos Direitos Humanos. In: ZUIN, Aparecida Luzia Alzira et al. *Processos Comunicativos, Educação e Linguagens*. Porto Velho: Edufro, 2017. p. 130–141.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; DIAS, Mariana Lira. Comunicação e mediação no processo de revisão do Plano Diretor participativo de Porto Velho-RO. *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 12, n. 3, p.1811–1835, 2020. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.46920>